

Aktuelle Trends

Cornelia Lang/Martin T. W. Rosenfeld

Kommunale „Hilfe zur Arbeit“:
Welche Rolle spielen organisatorische Aspekte?

Martin T. W. Rosenfeld /Gerhard Heimpold

Öffentliche Forschung in Ostdeutschland:
ein Hoffnungsträger für den wirtschaftlichen
Aufschwung?

Johannes Stephan

Zur geplanten EU-Kohäsionspolitik in
Assoziierungsländern: Die sektorale Komponente
spielt eine untergeordnete Rolle

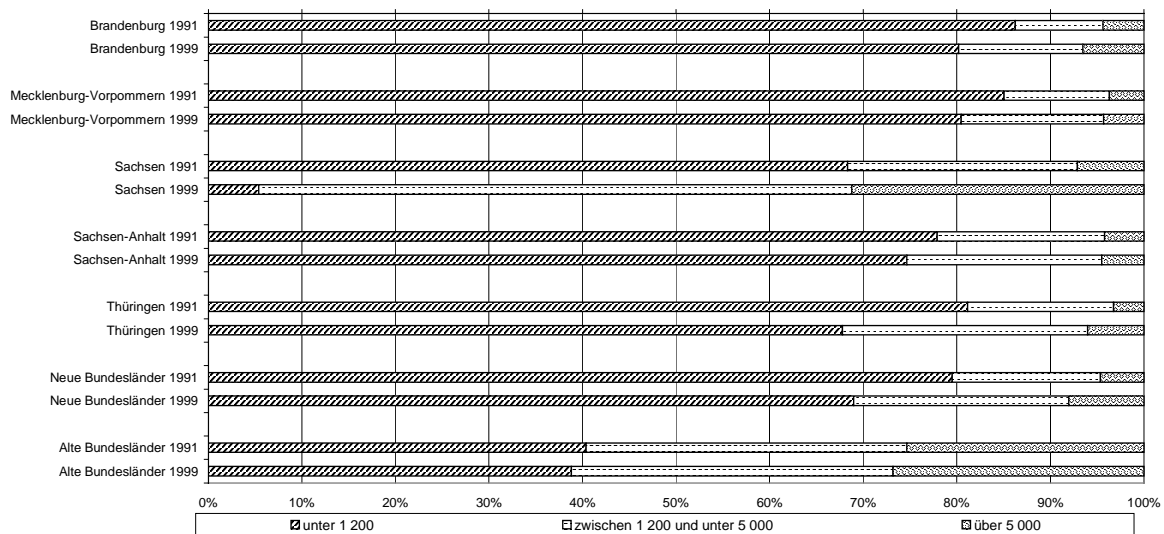
Brigitte Loose

IWH-Bauumfrage im Oktober 2001

15/2001

21.11.2001, 7. Jahrgang

Ostdeutsche Kommunen: Immer noch dominieren die Klein(st)gemeinden



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Größeren kommunalen Verwaltungseinheiten wird vielfach eine im Vergleich zu kleineren Einheiten höhere Effizienz der Aufgabenerfüllung zugeschrieben. Zudem kann es für Zwecke der Wirtschaftsförderung von Vorteil sein, wenn sich eher größere kommunale Einheiten bilden. Vor diesem Hintergrund wird immer wieder eine territoriale Neugliederung zugunsten größerer Kommunen gefordert. Wenngleich die Anzahl der Gemeinden in den neuen Bundesländern seit 1991 durch Gebietsreformen um knapp 30% reduziert wurde, ist die kommunale Verwaltungsstruktur unverändert durch ein Übergewicht an Klein- und Kleinstgemeinden geprägt. 69% aller kreisangehörigen Gemeinden in den neuen Ländern haben weniger als 1 200 Einwohner. In den alten Bundesländern liegt dieser Prozentsatz lediglich bei 39%. Und noch immer haben 92% aller ostdeutschen Gemeinden weniger als 5 000 Einwohner, gegenüber einem Anteil von 73% in den alten Ländern. Stärker in Richtung auf westdeutsche Strukturen lief lediglich die Entwicklung in Sachsen. 1991 hatten noch 68% aller sächsischen Gemeinden weniger als 1 200 Einwohner. 1999 war dieser Anteil aufgrund von Gemeindezusammenlegungen auf 5% gesunken. 1991 hatten 92% aller sächsischen Gemeinden weniger als 5 000 Einwohner, was genau dem ostdeutschen Durchschnitt entsprach. 1999 hat sich dieser Anteil auf 68% reduziert und liegt damit sogar unter dem westdeutschen Durchschnittswert. Gleichzeitig stieg der Anteil der Gemeinden, in denen mehr als 10 000 Einwohner leben, von 4% auf 12% an, was genau dem westdeutschen Durchschnitt entspricht. In den anderen neuen Ländern sind zwar ebenfalls Veränderungen der Gebietsstruktur zu registrieren, diese fallen aber eher gering aus.

Bei einer Bewertung der ostdeutschen Kommunalstruktur muss allerdings berücksichtigt werden, dass es vielerorts Gemeindeverbände (Verwaltungsgemeinschaften) gibt, denen von kreisangehörigen Gemeinden wichtige Aufgaben übertragen worden sind. Dies relativiert das zuvor skizzierte Bild ebenso wie der Umstand, dass die Einwohnerdichte im Durchschnitt der neuen Länder unter jenem der alten Länder liegt.

Bei einer Betrachtung der 12 ostdeutschen Städte (ohne Berlin) mit mehr als 100 000 Einwohnern zeigt sich im Durchschnitt von 1991 bis 1999 eine Zunahme der flächenmäßigen Größe um 63%. Allerdings konzentrierte sich der Gebietszuwachs auf die Großstädte in Sachsen und Thüringen sowie das brandenburgische Cottbus, während die Städte Halle, Magdeburg, Rostock und Schwerin nicht oder nur geringfügig räumlich ausgeweitet wurden. Es sind eben diese Städte, die in besonders hohem Umfang einen Bevölkerungsverlust zu verzeichnen hatten, der für die anderen Großstädte weitgehend durch die flächenmäßige Ausdehnung aufgefangen wurde.

Jens Müller (jmr@iwh-halle.de)

Kommunale „Hilfe zur Arbeit“: Welche Rolle spielen organisatorische Aspekte?*

Steigende Sozialhilfeausgaben haben die Kommunen in den letzten Jahren bewogen, die kommunale Arbeitsmarktpolitik zu intensivieren. Dieses Bestreben hat dazu geführt, dass die Kommunen unter dem programmatischen Motto „Arbeit statt Sozialhilfe“ eigenständige Konzepte und Organisationsformen entwickelt haben, um möglichst viele arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der Erfolg dieser kommunalen Aktivitäten ist von der Ausgestaltung verschiedener Typen beschäftigungspolitischer Maßnahmen abhängig, aber auch vom organisatorischen Rahmen dieser Maßnahmen. Das betrifft sowohl die Aufgabenverteilung im Sozialamt, die Zahl und die Qualifikation des dort eingesetzten Personals als auch die Form der Zusammenarbeit mit Trägern von beschäftigungspolitischen Maßnahmen. In diesem Bereich gibt es erfolgreiche Ansätze, aber auch noch verschiedene Defizite. Erfolgversprechend erscheinen Ansätze wie das case management, welches die Kompetenzen der Sozialamtsmitarbeiter erweitert und ihnen die Möglichkeit bietet, Hilfeempfänger individueller zu betreuen und damit auch deren Chancen auf eine erfolgreiche Maßnahmenteilnahme und nicht zuletzt eine gelungene Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. Andererseits sind die Anreize der Akteure im Bereich „Hilfe zur Arbeit“, die Zahl der Hilfeempfänger zu reduzieren, nicht überall optimal gestaltet und stehen im besonderen Maße einer Effektivitätssteigerung in diesem Bereich entgegen.

In den vergangenen Jahren ist in Deutschland eine zunehmende „Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik“ zu verzeichnen: Für die kommunalen Sozialämter stellt sich immer stärker die Aufgabe, Maßnahmen zur Reintegration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in den regulären Arbeitsmarkt zu ergreifen. Die Kommunen haben deshalb verschiedene Typen von arbeitsmarktpolitischen

Maßnahmen sowie Regelungen für den organisatorischen Rahmen dieser Maßnahmen entwickelt. Für die drei Haupttypen solcher Maßnahmen der kommunalen „Hilfe zur Arbeit“ (Beschäftigungsmaßnahmen, Bildungsmaßnahmen, Vermittlungsmaßnahmen) konnte die jeweilige Wirksamkeit im Rahmen einer vom IWH im Sommer 2000 durchgeführten Untersuchung anhand von Interviews mit 200 Probanden empirisch ermittelt werden.¹ Aber nicht nur die Entscheidung, für einen Hilfeempfänger jeweils einen bestimmten Maßnahmentyp vorzusehen, sondern auch der organisatorische Rahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik ist für ihren Erfolg von Bedeutung. Dies zu zeigen, ist das Anliegen des vorliegenden Beitrags.

In jüngster Zeit ist verstärkt die Forderung erhoben worden, in Anlehnung an die Sozialhilfereformen in den USA auch in Deutschland gegenüber den arbeitslosen Hilfeempfängern nicht nur mehr Zwang einzusetzen, sondern zugleich auch die Betreuung der Hilfeempfänger durch die Sozialämter deutlich zu verbessern und individueller zu gestalten. Wie im Folgenden gezeigt wird, gibt es auch hierzulande bereits vielversprechende Ansätze zu einer verbesserten Betreuung, wenngleich die Qualifikation des für die Hilfe zur Arbeit eingesetzten Personals noch zu wünschen übrig lässt. Allerdings werden alle Bemühungen um eine verbesserte Betreuung der Hilfeempfänger wenig erfolgreich sein, wenn den kommunalen Akteuren keine hinreichenden Anreize für eine effektive Arbeitsmarktpolitik gesetzt werden.

Die folgenden Ausführungen basieren vorwiegend auf Plausibilitätsüberlegungen, weil die Fallzahlen der Hilfeempfänger bei den oben angeführten Interviews zumeist zu gering sind, um statistisch gesicherte Aussagen hinsichtlich einzelner Organisationsformen respektive einzelner Kommunen zu erlauben. Gestützt wird die Untersuchung durch intensive Gespräche mit Experten der kom-

* Dieser Beitrag basiert auf einem im Februar 2001 abgeschlossenen Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde. Das vollständige Gutachten erscheint im Nomos-Verlag, Baden-Baden.

¹ Vgl. hierzu zusammenfassend SCHNEIDER, H.: Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Verschiebeparkplatz oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2001, S. 256-262.

munalen Sozialämter in insgesamt 12 Kreisen und kreisfreien Städten, die im Rahmen der oben erwähnten Studie im Jahr 2000 durchgeführt wurden.²

Vielfältige Ansätze zur besseren Betreuung von Sozialhilfeempfängern

Die Expertengespräche in den ausgewählten Kommunen haben gezeigt, dass in den vergangenen Jahren eine Fülle von Konzepten entwickelt worden ist, um arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Deutlich wird dabei das Bemühen zahlreicher Sozialämter, die gewachsene Zahl von Hilfeempfängern nicht einfach nur zu verwalten, sondern zunehmend individueller zu betreuen. Die Ausgestaltung dieser Betreuung hängt innerhalb des Sozialamtes vor allem von dem dafür gewählten Organisationsablauf und von der Qualifikation des Personals ab.

Individuelle Betreuung der Sozialhilfeempfänger beginnt schon bei der Antragstellung auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Ist sichergestellt, dass diese Hilfe gewährt wird, dann kann der Bedienstete daran gehen, über geeignete beschäftigungsfördernde Maßnahmen zu entscheiden. In den befragten Kommunen wird dann meistens eine Ausweg- oder Erstberatung durchgeführt. Je exakter von den Sozialämtern die Arbeitsfähigkeit eines Hilfeempfängers beurteilt werden kann und je passender die Einweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erfolgt, um so größer wird der Erfolg (Reintegration in den Arbeitsmarkt und/oder Einsparung kommunaler Transfermittel) der Hilfe zur Arbeit ausfallen.

Um Sozialhilfeempfängern den Weg in eine für sie passende Stelle zu ebnen, setzen viele Kommunen auf ein mehrstufiges Verfahren. Am Anfang stehen dann häufig sogenannte Feststellungsmaßnahmen. Sie beinhalten die zumeist mehrwöchige Beschäftigung von Hilfeempfängern im Rahmen von Gemeinnütziger Arbeit mit Mehraufwandsentschädigung³ („GA-Maßnahmen“) mit dem

Ziel, die Tauglichkeit der Hilfeempfänger für unterschiedliche Maßnahmen der Arbeitsförderung sowie ihre Qualifikationsmerkmale in Erfahrung zu bringen. Teilweise haben sie eher den Charakter von Seminarveranstaltungen. Die Dauer der Feststellungsmaßnahmen ist recht unterschiedlich, sie dauern wenige Wochen in Chemnitz und bis zu drei Monaten in Dessau und Dresden, wobei auch die Arbeitszeit je Monat unterschiedlich ist (bis zu 120 Stunden in Hannover). Eine Erstberatung in Form eines Gruppenseminars wird etwa in Bielefeld durchgeführt. Hier erfolgt eine Einstufung der Klienten nach ihrer Arbeitsmarktnähe in verschiedene Kategorien, für die mehr oder weniger intensive Maßnahmen vorgesehen werden. In Frankfurt an der Oder gibt es ein dreiwöchiges Info-Seminar. Im Kreis Lippe wird demgegenüber eine reine Beratung durchgeführt, nur gelegentlich werden Feststellungsmaßnahmen betrieben. In Ludwigshafen werden mehrtägige Seminare durchgeführt. Hier erfolgt ein screening zur Einschätzung der Arbeitsfähigkeit, dabei wird eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt. Anschließend erfolgt bei grundsätzlicher Eignung der Hilfeempfänger eine Erprobungsmaßnahme über 4 bis 6 Wochen. Mit Hilfe der Feststellungsmaßnahmen kann über die Arbeitsfähigkeit hinaus auch die Arbeitswilligkeit der Klienten geprüft werden.

Neben den vorgestellten Selektionsverfahren kann auch mit Hilfe von case managern (Fallmanagern) die Betreuung der Sozialhilfeempfänger individueller gestaltet werden. Nach diesem aus den USA stammenden System ist ein bestimmter Sachbearbeiter des Sozialamtes für jeweils eine bestimmte Anzahl von Hilfeempfängern fest und komplett zuständig und hat nicht nur die Aufgabe, die Leistungsansprüche dieses Personenkreises zu realisieren, sondern er muss sich auch um deren Reintegration in den Arbeitsmarkt bemühen.⁴ Die konkreten Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit werden dann aber von anderen Stellen wahrgenom-

² Bei den Kommunen handelt es sich um die Städte Bielefeld, Chemnitz, Dessau, Dresden, Frankfurt/Oder, Hannover, Köln, Ludwigshafen und Magdeburg sowie um die Kreise Emsland, Leipziger Land und Lippe.

³ D. h. es wird kein reguläres Gehalt, sondern nur die Hilfe zum Lebensunterhalt als Entgelt für die Arbeitsleistung ge-

zahlt. Hinzu kommt eine geringfügige Aufwandsentschädigung.

⁴ Dieses Konzept ermöglicht es, unterschiedliche Anlaufpunkte für die Sozialhilfeempfänger zu vermeiden (für Antragstellung, Erstberatung, Vermittlung in Maßnahmen etc.) und damit einhergehende Zeit- und Informationsverluste zu reduzieren.

men. Grundsätzlich ist von diesem System eine bessere Betreuung der Hilfeempfänger zu erwarten als im Rahmen der herkömmlichen Struktur der Sozialämter. Ein Verschieben der Hilfeempfänger zwischen unterschiedlichen Bereichen des Sozialamtes ist so nicht mehr möglich. Der Fallmanager übernimmt Beratung und Betreuung. Für die Mitarbeiter des Amtes stellt diese Organisationsform eine Ausweitung ihrer Kompetenzen dar. Ihre Arbeit wird vielfältiger und verantwortungsvoller. Für die Hilfeempfänger kann aufgrund der individuellen Betreuung die Motivation erhöht werden, mit der Sozialverwaltung zusammenzuarbeiten und sich in den Prozess der Reintegration in den Arbeitsmarkt aktiv einzubringen. In den vom IWH untersuchten Kommunen gab es dieses Arrangement zum Befragungszeitpunkt nur in Köln, in Hannover war es in einer Testphase.

Das Fallmanagerkonzept zeigt, dass auch das Anforderungsprofil an Sozialamtsmitarbeiter Wandlungen unterliegt. Das Qualifikationsniveau hat durchaus Bedeutung für die Verbesserung der Betreuung der Klienten. In den in der IWH-Studie näher betrachteten Kommunen ist die Qualifikation des zuständigen Personals für die Hilfe zur Arbeit recht unterschiedlich. In den meisten Kommunen werden allgemeine Verwaltungsbedienstete eingesetzt, in einigen wenigen Kommunen werden die Aufgaben an Spezialkräfte (Sozialarbeiter, speziell ausgebildete Arbeitsvermittler) übertragen. Vor allem in den ostdeutschen Kommunen ist die Qualifikation des Personals in den vergangenen Jahren relativ „bunt“ gewesen. Oft kamen Quereinsteiger in diesen Sektor oder kommunale Bedienstete, die aus anderen Ressorts freigesetzt wurden (beispielsweise Kindergärtnerinnen). Inzwischen setzt sich auch hier – wie schon in den alten Bundesländern – der Verwaltungswirt als gängige Ausbildung für diesen Bereich durch.

Allerdings ist ein solcher Abschluss nicht auf die speziellen Anforderungen des Sozialamtes zugeschnitten (ebenso wenig wie auf die anderer kommunaler Ämter, wie beispielsweise des Jugendamtes). Deshalb wird zur Betreuung schwieriger Fälle in der Sozialhilfe (Alkoholismus, Drogenabhängigkeit, Gewalt in der Familie usw.) teilweise bereits auch psychologisch bzw. sozialpädagogisch geschultes Personal eingesetzt. Durch

solches Personal ist eine weitere Professionalisierung der Hilfe zur Arbeit zu erwarten.

Eine allgemeine Verbreitung der geschilderten Ansätze zur besseren Betreuung der Hilfeempfänger und eine verbesserte Qualifikation des Personals garantieren aber noch keinen Erfolg für die Kommune, es müssen auch für die an den Konzepten der Hilfe zur Arbeit beteiligten Akteure die richtigen Anreizstrukturen existieren.

Anreizprobleme im Verhältnis der für die Hilfe zur Arbeit zuständigen Stellen zur politischen Führung der Kommunen

Die Wirkungen von organisatorischen Regelungen hängen auch davon ab, welche Zielsetzungen die Akteure verfolgen, die in die jeweiligen Regelungen eingebunden sind. Für den hier betrachteten Bereich ist davon auszugehen, dass die politische Führung einer Kommune nicht nur von der sozialpolitischen Absicht geleitet wird, arbeitslose Hilfeempfänger *dauerhaft* in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sondern auch von der Überlegung, den kommunalen Etat über die Hilfe zur Arbeit finanziell zu entlasten, d. h. die Sozialhilfelasten zu senken. Letzteres ist aufgrund von heute gegebenen Institutionen auch dann möglich, wenn die Hilfeempfänger nur für eine begrenzte Zeit eine reguläre (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung aufnehmen: Hierdurch erwerben die Hilfeempfänger Ansprüche auf Arbeitslosengeld, sodass sie bei Beendigung ihres Beschäftigungsverhältnisses nicht wieder in die Sozialhilfe entlassen werden.⁵ Für die Verwaltungsbediensteten und Fachdezernenten können zusätzlich auch Motive eine Rolle spielen, wie sie aus der ökonomischen Bürokratie-Theorie bekannt sind, speziell das Streben nach Kompetenz- und Budgetmaximierung. Wenn diese Motive dominant werden, folgt daraus geradezu ein Interesse, die Zahl der Sozialhilfeempfänger nach Möglichkeit nicht zu senken. Mit Hilfe von geeigneten organisatorischen Strukturen kann eine Kommune versuchen, einem solchen Interesse entgegenzuwirken und Anreize

⁵ Zu dem damit angesprochenen „Verschiebeparkplatz-Effekt“ bei der Sozialhilfe vgl. LANG, C.; ROSENFELD, M. T. W.; SCHNEIDER, H.: Die Benachteiligung von Kombi-Hilfeempfängern in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13/2001, S. 311-314.

zu setzen, damit die Ziele der politischen Führung umgesetzt werden können. Grundsätzlich besteht für Sozialämter auch noch ein allgemeines Anreizproblem, das darin begründet ist, dass für die einzelnen Bediensteten keine Beteiligung am Vermittlungserfolg vorgesehen ist.⁶ Dies scheint in die kommunale Praxis bislang noch keinen Eingang gefunden zu haben, vermutlich aufgrund der Tarifstrukturen des öffentlichen Dienstes.

Die im Rahmen der bereits erwähnten Expertengespräche geschilderten kommunalen Organisationsstrukturen der Hilfe zur Arbeit lassen sich in zwei wesentliche Grundformen unterscheiden: das „Universalsozialamt“ und das „Kernsozialamt“.

Das „Universalsozialamt“ zeichnet sich dadurch aus, dass alle Aufgaben der Sozialhilfe einschließlich der Hilfe zur Arbeit innerhalb der traditionellen Amtsstruktur wahrgenommen werden. Die Bediensteten, die für Arbeitsmarktpolitik zuständig sind, haben in etwa die gleiche Position wie die Bearbeiter für andere Hilfen in besonderen Lebenslagen. Diesen Typus von Sozialamt verkörpern in der IWH-Untersuchung die Kommunen Chemnitz, Dessau, Hannover, Köln, Leipziger Land, Ludwigshafen und Magdeburg.

Die Funktion des Sozialamts wird zum Beispiel innerhalb der Stadtverwaltung Ludwigshafen vom sogenannten Fachbereich „Soziales, Beschäftigungsförderung und Wohnen“ der Stadtverwaltung wahrgenommen. Der Fachbereich ist untergliedert in fünf Sparten, von denen zwei mit Zuständigkeiten für die Arbeitsvermittlung von Sozialhilfeempfängern betraut sind. Die Sparte „Wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe“ fungiert als Anlaufstelle für die Antragsteller, ist für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zuständig und nimmt außerdem für diejenigen Antragsteller eine direkte Maßnahmenzuweisung vor, die in sogenannte Einzelmaßnahmen vermittelt werden. Für die sogenannten Gruppenmaßnahmen (für eine größere Zahl von Personen konzipiert, in der Regel auch von diesen gemeinsam ausgeführt, typischerweise in Beschäftigungsprojekten und Qualifizierungs-

maßnahmen) ist dagegen die Sparte „Beschäftigungsförderung“ verantwortlich.

Ein „Kernsozialamt“ ist dann gegeben, wenn sich das Sozialamt im Wesentlichen auf die Vergabe von monetären Transfers und anderen Hilfen konzentriert, während die Hilfe zur Arbeit auf ein spezielles Amt oder ein kommunales Unternehmen (im Folgenden als „Arbeitsmarktagentur“ bezeichnet) ausgelagert ist, das direkt – ebenso wie das Kernsozialamt – dem Sozialdezernenten untersteht. Diese Organisationsform weisen unter den vom IWH untersuchten Kommunen Bielefeld, Dresden, Emsland, Frankfurt/Oder und Lippe auf.

In Dresden beispielsweise werden die zentralen Aufgaben der Hilfe zur Arbeit (Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung) nicht vom Sozialamt ausgeführt, sondern sind einer privatrechtlichen Gesellschaft, der Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft Dresden mbH (QAD), übertragen worden. Gleichwohl trägt das Sozialamt weiterhin Verantwortung für die Hilfe zur Arbeit, unter anderem werden die Planung von Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Feststellung der grundsätzlichen Arbeitsfähigkeit und die Sanktionierung fehlender Arbeitsbereitschaft im Sozialamt durchgeführt. Die Leitung der QAD hat einen hohen Anreiz, Hilfeempfängern zu einer mindestens sechsmonatigen Beschäftigung zu verhelfen, denn nur dann zahlt das Sozialamt eine Provision. Nach Auskunft der QAD ist diese dringend auf diese Prämien angewiesen, um die anfallenden Personalkosten zu decken, denn die Stadt sorgt nur für die Grundfinanzierung der QAD. Der Zwang zur Kostendeckung führt nach ihrer Einschätzung zu einer wirtschaftlichen und zielorientierten Tätigkeit.

Für die Sozialamtsmitarbeiter ist die Reintegration von Hilfeempfängern in den Arbeitsmarkt nicht mit finanziellen Anreizen verbunden. Demgemäß scheint die Organisationsform Kernsozialamt besser geeignet zu sein, den Wunsch der Kommunen nach Senkung der Sozialhilfeausgaben zu verwirklichen. Folglich ist zu erwarten, dass in Kommunen mit einem Kernsozialamt eine effektivere Arbeitsmarktpolitik als in Kommunen mit einem Universalsozialamt erreicht wird, auch weil im Kernsozialamt Koordinierungsprobleme zwischen der Hilfe zur Arbeit und den Transfervergaben geringer sein dürften.

⁶ Vgl. ROSENFELD, M. T. W.: Arbeit statt/und Sozialhilfe? Alternativen für einen institutionellen Neubau der sozialen Grundsicherung in Deutschland, in: Jahrbücher für Wirtschaftswissenschaften, Jg. 49, 1997, S. 241-268.

Diese Schlussfolgerungen erscheinen zunächst plausibel, aber die Ergebnisse der Befragung von Sozialhilfeempfängern in der IWH-Studie zeigen ein anderes Bild. Für Kommunen mit einem Universalsozialamt ergibt sich folgende Integrationsbilanz: Knapp 20% der Maßnahmenteilnehmer nahmen im Anschluss eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufnahmen und ca. 60% wurden wieder arbeitslos. Für Kommunen mit einem Kernsozialamt und weitgehender Ausgliederung der Hilfe zur Arbeit an eine Agentur ergibt sich ein etwas unerwartetes Muster. Das im Anschluss an die Maßnahme erreichte Niveau der Arbeitslosenquote entspricht demjenigen in Kommunen mit einem Universalsozialamt, doch die Quote der Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt fällt eher niedriger aus. Nicht auszuschließen ist, dass es sich hier um einen statistischen Artefakt handelt. Da Kernsozialämter in der Regel einen höheren Anteil von Klienten in Maßnahmen vermitteln, haben sie es mutmaßlich dann auch mit einem höheren Anteil von schwerer Vermittelbaren zu tun. Diese Gruppe ist häufig aus persönlichen Gründen an der Erwerbsaufnahme gehindert. Wenn diese Gruppe in Maßnahmen integriert wird, sind die Teilnehmer aus dem Bereich von Kernsozialämtern nur noch bedingt mit den Teilnehmern aus dem Bereich von Universalsozialämtern vergleichbar.

Anreizprobleme im Verhältnis der Kommunen zu nicht-kommunalen Organisationen

Die kommunalen Sozialämter sowie die Arbeitsmarktagenturen bedienen sich für die Durchführung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen zumeist der Dienste nichtkommunaler Träger⁷. Diese haben das Ziel, mindestens ihre Kosten zu decken und ihren Umsatz (sofern sie gemeinnützig orientiert sind) oder ihren Gewinn zu maximieren. Der Vorteil eines Einsatzes privater Organisationen liegt darin, dass zwischen ihnen ein Wettbewerb installiert werden kann, der die Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik erhöhen kann. In der Praxis richten die zwischen den nichtkommunalen Trägern und den Kommunen abgeschlossenen Verträge die Vergütung viel-

fach lediglich an der Zahl der betreuten Hilfeempfänger aus, unabhängig davon, ob eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gelingt. In diesem Fall haben die Träger ein Interesse daran, nicht zu viele Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, weil sie erwarten können, dass ihnen die Nichtvermittelten von den Kommunen noch mehrfach als Klienten überwiesen werden. Besser ist es deshalb, die Vergütung der nichtkommunalen Träger davon abhängig zu machen, ob die Hilfeempfänger in einen regulären Job vermittelt wurden und diesen Job längere Zeit gehalten haben. So ist es z. B. möglich, dem privaten Träger für jedes abgeschlossene Beschäftigungsverhältnis nur dann eine Vermittlungsgebühr zu zahlen, wenn das Arbeitsverhältnis mindestens 12 Monate andauert.⁸

In Hannover etwa besteht für die privaten Träger von Qualifizierungsmaßnahmen mit Beschäftigungsanteil keine Verpflichtung, die ihnen gezahlten Vergütungen zurückzuzahlen, wenn ihnen die im Verlauf der Maßnahmen angestrebte Vermittlung der Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt nicht gelingt. Beispielsweise in Bielefeld werden sogenannte Zielvereinbarungen mit den Maßnahmenträgern über die zu erbringenden Vermittlungsquoten geschlossen; solche Vereinbarungen sind nur dann zweckmäßig, wenn für den Fall der Nichteinhaltung Sanktionen vorgesehen sind.

Teilweise werden auch die sogenannte Feststellungsmaßnahmen von privaten Trägern durchgeführt. In Chemnitz werden die Feststellungsmaßnahmen z. B. durch die DEKRA Akademie GmbH durchgeführt. Die Firma empfiehlt dem städtischen Sozialamt für jeden Hilfeempfänger bestimmte Maßnahmen. Es erfolgt aber keine Beteiligung der Firma am Erfolg der aufgrund dieser Empfehlungen eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dies ist auch kaum zu realisieren, weil der Erfolg ja in erheblichem Umfang vom jeweiligen Maßnahmenträger abhängt. Folglich kann eine Übertragung von kommunalen Aufgaben auf pri-

⁷ Beispiele für solche Träger sind Bildungszentren oder die Euroschulen.

⁸ Vgl. zu einem solchen Verfahren KIRCHMANN, A.; KLEE, G.: Hilfe zur Arbeit in Baden-Württemberg. Schlussbericht an das Sozialministerium Baden-Württemberg, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen 1999, S. 39 f.

vate Träger speziell für den Bereich der Feststellungsmaßnahmen nicht vorteilhaft sein.

Anreizprobleme im Verhältnis der Kreise zu den kreisangehörigen Gemeinden

Vielfach ist es üblich, dass die Bearbeitung der Sozialhilfeanträge von den kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt wird (sog. Heranziehung der kreisangehörigen Gemeinden zur Sozialhilfeverwaltung). Die kreisangehörigen Gemeinden tragen dann die gesamten Verwaltungskosten, die mit der Transfervergabe verbunden sind, während die Transferzahlungen selbst vom Kreis finanziert werden. Die Hilfe zur Arbeit wird üblicherweise auf der Kreisebene durchgeführt und vom Kreis finanziert. Aufgrund dieser Regelungen wird es bei einer Sozialhilfe-Heranziehung tendenziell zu einer zu großzügigen Vergabe der Transferzahlungen sowie zu einem zu geringen Interesse der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden an der Hilfe zur Arbeit kommen, mit der die Transferzahlungen gesenkt werden könnten⁹. Demgemäß werden sie dazu tendieren, nicht alle Hilfeempfänger, die aus objektiver Sicht arbeitsfähig wären, an die für die Arbeitsmarktpolitik zuständige Stelle auf der Kreisebene zu verweisen. Zusätzlich fehlt den kreisangehörigen Gemeinden der Anreiz, innerhalb ihrer Verwaltung und Betriebe Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitslose Hilfeempfänger vorzusehen.¹⁰ Die Existenz derartiger Anreizprobleme wird zwar vom vorliegenden Schrifttum bestätigt¹¹; demgegenüber wiesen die in den vom IWH untersuchten Kreisen befragten Experten darauf hin, dass die kreisangehörigen Gemeinden sehr wohl einen Anreiz hätten, Hilfeempfängern zu ei-

nem Job zu verhelfen: Sie müssten auch die Abrechnungen für die Maßnahmenteilnahme erstellen, diese wären mit weniger Aufwand verbunden als die Vergabe von Transfers. Demgemäß können die Anreizprobleme im kreisangehörigen Raum geringer sein, als aufgrund theoretischer Überlegungen zu vermuten ist.

Anreizprobleme bei staatlicher Subventionierung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik

Qualifizierungsmaßnahmen in Kombination mit regulärer Beschäftigung werden von den kommunalen Experten vielfach als klassische Maßnahmen im Rahmen der „Arbeit statt Sozialhilfe“ („ASS-Maßnahmen“) oder als „Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes“ bezeichnet. Für derartige Maßnahmen werden in den Ziel-1- und Ziel-2-Regionen häufig Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Kofinanzierung der kommunalen Mittel eingesetzt. Teilweise erfolgt auch noch eine Zuschussung durch Landesmittel. So trug z. B. in Dessau zum Zeitpunkt der Befragung der ESF 65% der Kosten, die Kommune 35%.

Durch solche Zuschüsse werden ASS-Maßnahmen häufiger eingesetzt als wenn die Kommunen sie vollständig selbst finanzieren müssten. Da die ASS-Maßnahmen in der Praxis zumeist mindestens 12 Monate dauern, können sie in besonderem Maße zur Lastenverschiebung auf die Arbeitsämter¹² instrumentalisiert werden. Ohne die vom ESF bewirkte Veränderung der relativen Preise verschiedener Maßnahmen würden sich die Kommunen stärker um eine unmittelbare Vermittlung der Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt bemühen oder reine Qualifizierungsmaßnahmen anwenden. Vermittlungsmaßnahmen sind für die Kommunen besonders teuer, weil sie in der Regel einen Lohnkostenzuschuss an die Arbeitgeber zahlen müssen und die Vermittlung zumeist ein sehr zeit- und ressourcenaufwendiger Prozess ist. Auch reine Qualifizierungsmaßnahmen sind teuer, zumal dann, wenn sie mit einem allgemein anerkannten Zertifikat verbunden sind. So wird etwa in Dresden grundsätzlich nicht in Qualifizierungen ohne Arbeitsvertrag vermittelt (die Hilfeempfänger

⁹ Die Lasten eines solchen Verhaltens bekommt nicht die einzelne kreisangehörige Gemeinde, sondern vielmehr die Gesamtheit der Gemeinden in einem Kreis zu spüren, wenn aufgrund steigender Transferzahlungen die Kreisumlage als wesentliche Einnahmequelle der Kreise erhöht werden muss.

¹⁰ Vgl. EMPETER, S.; FRICK, F.: Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen: Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 1999, S. 18.

¹¹ So ist im – vom IWH nicht untersuchten – Kreis Aachen parallel zur Heranziehung auch die Finanzverantwortung für die Sozialhilfe auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen worden, um Anreizkompatibilität zu sichern und die Ausgaben für Sozialhilfe zu senken. Vgl. ebenda.

¹² Vgl. hierzu LANG, C.; ROSENFELD, M. T. W.; SCHNEIDER, H., a. a. O.

können allerdings von sich aus eine entsprechende Maßnahme wählen).

Es wäre besser, wenn die ESF-Mittel auch für die sofortige Vermittlung von Hilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt und für reine Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt werden könnten. Dann würde es möglich, den Umfang der Lastenverschiebungen zu reduzieren.

Fazit: Mehr Orientierung an den Klienten setzt mehr Orientierung an Anreizaspekten voraus!

Der empirische Gehalt der aufgezeigten organisatorischen Probleme muss zwar noch durch zukünftige Untersuchungen überprüft werden. Aber bereits heute lässt sich die Empfehlung abgeben, den organisatorischen Rahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik stärker als bislang zu beachten. Sofern bei der Reform der Hilfe zur Arbeit ausschließlich versucht wird, die gegebenen Maß-

nahmetypen inhaltlich zu verändern, ohne die skizzierten Probleme der Organisation zu berücksichtigen, dürfte die Reform wenig Aussicht auf Erfolg haben. Aber auch Ansätze zur verbesserten Betreuung der Hilfeempfänger werden wenig erfolgreich bleiben, solange nicht allen Akteuren im Bereich der Hilfe zur Arbeit Anreize dergestalt gesetzt werden, dass ihr Interesse an einer Reintegration der Hilfeempfänger im Vergleich zu heute erhöht wird. Demgemäß muss bei allen Vorschlägen zur Neugestaltung der Sozialhilfe berücksichtigt werden, dass nur eine wirklich umfassende Reform des gesamten Sozialhilfesystems unter Einbeziehung auch von Anreizaspekten Aussicht auf Erfolg haben kann.

Cornelia Lang (cln@iwh-halle.de)

Martin T. W. Rosenfeld (mrd@iwh-halle.de)

Öffentliche Forschung in Ostdeutschland: ein Hoffnungsträger für den wirtschaftlichen Aufschwung?

Im vergangenen Jahrzehnt ist viel getan worden, um in Ostdeutschland die öffentliche Forschung auszubauen. Ein Blick auf wichtige Indikatoren zeigt allerdings ein ambivalentes Bild der öffentlichen Forschung in Ostdeutschland. Die Investitionen im Hochschulbereich und in der außeruniversitären Forschung lagen zwar über dem Niveau in den alten Ländern – es verbleibt jedoch eine Kapitalstocklücke gegenüber den alten Bundesländern. Der Besatz mit FuE-Personal in den Hochschulen erreichte 1998 beinahe das Niveau in den alten Ländern. In der ingenieurwissenschaftlichen Hochschulforschung, die zu den besonders wirtschaftsnahen Disziplinen zählt, stellt sich die Ausstattung mit Personal und neuem Sachkapital in den neuen Ländern besser als im Westen dar. Für die naturwissenschaftliche Hochschulforschung trifft dies hingegen nicht zu. Betrachtet man die Einnahmen der Hochschulen aus Drittmitteln als einen möglichen Indikator für die Qualität der öffentlichen FuE, so lassen sich in Ostdeutschland noch Defizite erkennen, die allerdings zum Teil auch dem erst allmählich abgeschlossenen Aufbau

der ostdeutschen Hochschullandschaft geschuldet sind. Die außeruniversitäre Forschung in Ostdeutschland ist offenbar besser ausgebaut als im Westen.

Die erkennbaren Vorzüge der ostdeutschen öffentlichen FuE könnten in Zukunft noch stärker für den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Länder genutzt werden. Gleichzeitig sollten die noch gegebenen Defizite im Bereich der FuE in Ostdeutschland beseitigt werden. Sofern Einschränkungen im Hochschulbereich (etwa aufgrund sinkender Abiturientenzahlen) unvermeidlich erscheinen, sollten die regionalen Wirkungen dieser Einschränkungen sorgfältig überdacht werden.

Öffentliche Forschung als eine regionale Entwicklungsdeterminante

Bei der Suche nach Antworten auf die Frage, warum Volkswirtschaften und Regionen wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede aufweisen, spielt die Fähigkeit zum Hervorbringen neuen Wissens durch Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE-Aktivitäten) eine zentrale Rolle. Entwickelte

Industrieländer mit ihren zumeist hohen sozialen Standards können sich wirtschaftlich vor allem auf der Grundlage von Wissens- und Innovationsvorsprüngen gegenüber konkurrierenden Regionen behaupten.

An den Forschungsaktivitäten sind heute in den meisten Volkswirtschaften sowohl der Unternehmenssektor als auch öffentliche Forschungseinrichtungen beteiligt, wobei zwischen der öffentlichen und der privaten Forschung vielfältige Beziehungen existieren. Dabei kann es Austauschbeziehungen zwischen der öffentlichen Forschung in einer Region und der privaten Forschung in anderen Regionen geben. Besonders wichtig für das Hervorbringen von Innovationen sind die Austauschbeziehungen, die sich innerhalb einer Region abspielen. Derartige regionale Innovationsnetzwerke basieren auf der räumlichen Nähe zwischen Wissenschaftlern aus öffentlichen Forschungseinrichtungen und den Managern und Forschern in Unternehmen. Der unmittelbare „face-to-face“-Kontakt von Wissenschaftlern aus der öffentlichen Forschung zum FuE-Personal von Unternehmen, der sich u. a. durch Personalaustausch, Praktika, Ausgründungen oder gemeinsame Forschungsprojekte vollzieht, bewirkt wichtige Impulse für die FuE im Unternehmenssektor und damit für das regionale Wirtschaftswachstum.¹³ Insofern stellt die öffentliche Forschung für jede Region einen unverzichtbaren Entwicklungsfaktor dar, von dem Impulse für die FuE im Unternehmenssektor ausgehen können und müssen. Dies gilt insbesondere für Regionen, die – wie die neuen Bundesländer – einen Entwicklungsrückstand aufweisen. Dieser Aspekt wird in der aktuellen Diskussion über den Rückbau der ostdeutschen Hochschulen bislang zu wenig beachtet.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden untersucht, wie es um die Ausstattung der neuen Länder mit Sach- und Humankapital im Bereich

der öffentlichen Forschung bestellt ist.¹⁴ Als „Benchmark“ dienen die Verhältnisse der öffentlichen Forschung in den alten Bundesländern. Zunächst wird ein knapper Überblick über den aktuellen Stand des Aufbaus der öffentlichen „Forschungslandschaft“ in den neuen Bundesländern – insbesondere über die dort erfolgte Erneuerung der Sachkapitalausstattung – gegeben. Anschließend wird die Personalausstattung untersucht.

Zur öffentlichen Forschung gehören FuE-Aktivitäten der Hochschulen sowie der außeruniversitären öffentlichen Einrichtungen einschließlich jener von Bund, Ländern und Kommunen (vgl. auch den Kasten).¹⁵

Hochschulbesatz Ostdeutschlands mit alten Ländern vergleichbar – Besatz bei außeruniversitären FuE-Einrichtungen sogar besser

Betrachtet man zunächst die räumliche Verteilung der Hochschulen und hochschulexternen Forschungseinrichtungen, so lässt sich für Ostdeutschland – bezogen auf die Einwohner – im Hochschulbereich ein annähernd gleicher, im Bereich der außeruniversitären Forschung sogar ein höherer Besatz als in den alten Ländern feststellen.

Im Jahr 1999 existierten in den neuen Ländern¹⁶ 67 Hochschulen und 7 Hochschulkliniken.

¹³ Anselin, Varga und Acs beispielsweise fanden heraus, dass Spill-over-Effekte der öffentlichen Forschung insbesondere innerhalb eines Radius von 50 Meilen um den Standort der öffentlichen Forschungseinrichtung stattfanden. Vgl. ANSELIN, L.; VARGA, A.; ACS, Z. J.: Local Geographic Spillovers Between University Research and High Technology Innovation, in: Journal of Urban Economics, Vol. 42 (1997), No. 3, S. 422-448, hier speziell S. 435, 440.

¹⁴ Ein Bezug auf Input-Größen ist nötig, weil Indikatoren zur Abbildung des FuE-Outputs kaum zur Verfügung stehen.

¹⁵ Der Staat finanziert in entwickelten Industrieländern nicht nur öffentliche Forschungseinrichtungen, sondern häufig erfahren auch die FuE-Aktivitäten privater Unternehmen eine Förderung. Die sich daraus ergebenden Fragen nach der ökonomischen Begründung staatlicher oder staatlich geförderter FuE-Aktivitäten sowie nach möglichen Substitutionsbeziehungen zwischen staatlichen FuE-Ausgaben zugunsten privater Unternehmen und jenen zugunsten öffentlicher Einrichtungen werden im Folgenden nicht weiter behandelt.

¹⁶ Im Folgenden werden als „neue Länder“ die ostdeutschen Flächenländer und als „alte Länder“ die westdeutschen Flächenländer einbezogen. In der Tabelle sind zusätzlich auch Angaben für die neuen Länder einschließlich Berlin und für die alten Länder einschließlich Bremen und Hamburg enthalten, weil davon ausgegangen werden kann, dass die öffentlichen FuE-Kapazitäten der Stadtstaaten auch für die umliegenden Länder von Bedeutung sind. Die textliche Darstellung bezieht sich – sofern nicht ausdrücklich anders vermerkt – auf die Flächenländer. Sofern sich unter Einbeziehung der Stadtstaaten Befunde ergeben, die wesentlich von denen für die Flächenländer abweichen, wird darauf im Text eingegangen.

Was wird zur öffentlichen Forschung gezählt?

Zur öffentlichen Forschung gehören a) die Hochschulen und b) die öffentlichen FuE-Einrichtungen außerhalb der Hochschulen. In Anlehnung an die Abgrenzungen, die die Hochschulstatistik und die Finanzstatistik vornehmen, werden diese beiden Säulen der öffentlichen Forschung im vorliegenden Beitrag, sofern im Text nichts anderes angegeben wird, wie folgt abgegrenzt:

a) *Hochschulen* sind solche Bildungseinrichtungen, denen im Landesrecht dieser Status zuerkannt wurde. Die im Folgenden verwendeten statistischen Daten umfassen in diesem Sinne Universitäten, Gesamthochschulen, Hochschulkliniken, Pädagogische Hochschulen, Theologische Hochschulen, Kunsthochschulen, Verwaltungsfachhochschulen, staatliche Fachhochschulen sowie private und kirchliche Fachhochschulen.^a Weil private Hochschulen und Fachhochschulen in den verwendeten statistischen Daten für den Hochschulbereich mit enthalten sind,^b ist die Abgrenzung der *öffentlichen* Forschung im Hochschulbereich nicht ganz trennscharf.

b) *Außeruniversitäre öffentliche Forschungseinrichtungen*: In den einschlägigen statistischen Veröffentlichungen wird mit Bezug auf diese FuE-Einrichtungen von „wissenschaftlichen Einrichtungen des öffentlichen Sektors“^c gesprochen. In diesem Beitrag wird – abweichend davon – zum Zwecke der deutlicheren Abgrenzung zur Forschung im Hochschulbereich die Bezeichnung „außeruniversitäre öffentliche Forschungseinrichtungen“ verwendet. Die veröffentlichten statistischen Materialien schließen in die sogenannten wissenschaftlichen Einrichtungen des öffentlichen Sektors die unmittelbar den staatlichen und kommunalen Behörden angegliederten Forschungsanstalten, die rechtlich selbständigen öffentlichen Forschungseinrichtungen (Helmholtz-Zentren, Institute der Max-Planck- und der Fraunhofer-Gesellschaft sowie Institute der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz), Akademien, wissenschaftliche Bibliotheken, Archive, Fachinformationszentren, Museen (sofern öffentlich oder öffentlich gefördert) ein. Ferner sind in den Daten über wissenschaftliche Einrichtungen des öffentlichen Sektors auch rechtlich selbstständige Institute an Hochschulen einbezogen.^d Sogenannte Technologie- und Gründerzentren und Technologietransferstellen werden nicht als außeruniversitäre öffentliche Forschungseinrichtungen aufgefasst.

^a Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: Fachserie 11. Reihe 4.5. Finanzen der Hochschulen 1998. Wiesbaden, Stuttgart 2000, S. 5 und S. 11.

^b In den neuen Ländern sind als Hochschulen auch die private Handelshochschule in Leipzig sowie fünf private oder kirchliche Fachhochschulen mit erfasst (Stand 1999).

^c STATISTISCHES BUNDESAMT: Fachserie 14. Finanzen und Steuern. Reihe 3.6. Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen und öffentlich geförderten Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung 1999. Wiesbaden, Stuttgart 2001, S. 16.

^d Vgl. ebd., S. 8.

In den alten Ländern waren es 252 bzw. 26 (vgl. zu diesen und den folgenden statistischen Angaben die Tabelle). Je 1 Mio. Einwohner verfügten die neuen Länder damit über 5,3 Hochschulen (einschließlich Hochschulkliniken) und die alten Länder über 4,5.

Bei den hochschulexternen Forschungseinrichtungen stellt sich der Besatz in den neuen Ländern deutlich günstiger als in den alten Ländern dar. Fasst man als „Einrichtung“ sowohl die wissenschaftlichen Einrichtungen an ihrem jeweiligen Stammsitz, als auch die Zweig- und Außenstellen sowie Arbeitsgruppen der Einrichtungen auf, so ergibt sich für die Max-Planck-Gesellschaft (MPG), die Fraunhofer-Gesellschaft (FHG), die Helmholtz-Gesellschaft (HG), die Wissenschafts-

gemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) sowie die Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben für die neuen Länder insgesamt ein höherer Besatz an Einrichtungen als für die alten Länder. Normiert auf je 1 Mio. Einwohner gab es im Jahr 2000 in den neuen Ländern mehr als doppelt so viele Einrichtungen wie in den alten Ländern. Bei den Einrichtungen der Fraunhofer-Gesellschaft, die in besonderem Maße für eine anwendungsorientierte Forschung bekannt sind, ist der Besatz in den neuen Ländern mit knapp 1,4 nahezu doppelt so hoch wie in den alten Ländern mit 0,7. Damit weisen die neuen Länder insgesamt eine recht gute Ausgangsbasis für die hochschulexterne Forschung auf.

Tabelle:

Ausgewählte Indikatoren zur Abbildung der öffentlichen Forschung im Hochschulbereich und in außeruniversitären öffentlichen FuE-Einrichtungen nach Regionen und Bundesländern

Bezeichnung des Indikators	Maßeinheit	Zeitraum/ Zeitpunkt	Region				Land				
			Neue Länder (Flächen- länder)	Alte Länder (Flächen- länder)	Neue Länder (Flächen- länder) und Berlin	Alte Länder (Flächen- länder sowie Bremen und Hamburg)	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen
Hochschulen (einschl. Hochschulkliniken)	Zahl	1999	74	278	92	293	11	9	26	14	14
	Zahl je 1 Mio. Einwohner		5,3	4,5	5,3	4,5	4,2	5,0	5,8	5,3	5,7
Hochschulexterne Forschungseinrichtungen	Zahl	2001	108	227	166	244	29	18	32	19	10
	Zahl je 1 Mio. Einwohner		7,8	3,6	9,6	3,8	11,2	10,1	7,2	7,2	4,1
Einrichtungen der Fraunhofer- Gesellschaft (FHG)	Zahl	2001	19	44	23	45	2	2	10	2	3
	Zahl je 1 Mio. Einwohner		1,4	0,7	1,3	0,7	0,8	1,1	2,3	0,8	1,2
Hauptnutzfläche der Hochschulen	qm je 1 000 Einwohner	1998	84,6	107,4	110,3	109,8	52,6	72,9	114,6	87,6	69,0
Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	DM je Einwohner	1991-1999	551	415	584	421	487	555	589	536	561
Investitionsausgaben der Hochschulen	DM je Einwohner	1991-1999	776	545	812	555	507	866	882	786	783
FuE-Investitionen der wissen- schaftlichen Einrichtungen des öffentlichen Sektors (außerhalb der Hochschulen)	DM je Einwohner	1994-1999	231	117	300	124	344	135	275	160	182
Investitionsausgaben der Hochschulen für Forschung und Entwicklung	DM je Einwohner	1995-1998	87	58	82	59	76	112	93	69	88
Investitionsausgaben der Hochschulen in der Fächergruppe Ingenieurwissenschaften	DM je Einwohner	1992-1999	85	68	76	70	137	28	102	49	82
Investitionsausgaben der Hochschulen in der Fächer- gruppe Mathematik/Natur- wissenschaften	DM je Einwohner	1992-1999	68	79	69	81	96	24	94	17	81

Fortsetzung Tabelle

Bezeichnung des Indikators	Maßeinheit	Zeitraum/ Zeitpunkt	Region				Land				
			Neue Länder (Flächen- länder)	Alte Länder (Flächen- länder)	Neue Länder (Flächen- länder) und Berlin	Alte Länder (Flächen- länder sowie Bremen und Hamburg)	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen
Personal der Hochschulen ^a für Forschung und Entwicklung	Vollzeitäquivalente	1995	15 201	71 508	24 601	76 072	1 381	1 927	6 513	2 860	2 520
		1998	15 455	71 889	23 593	76 489	1 380	1 914	6 683	2 912	2 566
	Veränderung in % ^c	1998/1995	1,7	0,5	-4,1	0,5	-0,1	-0,7	2,6	1,8	1,8
	Vollzeitäquivalente je 100 000 Ein- wohner	1998	110	115	135	118	53	106	149	109	104
Professoren ^a in Hochschulen	Zahl der Professoren ^a	1995	5 337	27 006	8 312	29 360	667	763	2 137	844	926
		1999	5 921	27 104	8 550	29 424	722	841	2 228	1 094	1 036
	Veränderung in % ^c	1999/1995	10,9	0,4	2,9	0,2	8,2	10,2	4,3	29,6	11,9
	Zahl der Professo- ren ^a je 100 wissen- schaftliche und künstlerische Mitarbeiter ^a	1999	24,2	24,0	23,6	24,4	29,9	25,3	24,1	22,1	23,1
	Zahl der wissen- schaftlichen und künstlerischen Mitarbeiter ^a je 1 000 Studierende ^b	1999	118	84	106	84	80	129	116	140	124
Personal der Hochschulen für Forschung und Entwicklung in der Fächergruppe Ingenieurwissenschaften	Vollzeitäquivalente	1998	4 307	13 716	5 452	14 706	383	279	2 403	578	664
	Veränderung in % ^c	1998/1995	-0,1	3,4	-3,8	4,2	15,4	3,7	-0,9	-6,2	-0,7
	Vollzeitäquivalente je 100 000 Ein- wohner	1998	31	22	31	23	15	16	54	22	27
Personal der Hochschulen für Forschung und Entwicklung in der Fächergruppe Mathematik/ Naturwissenschaften	Vollzeitäquivalente	1998	3 967	20 999	6 053	22 598	380	540	1 508	850	689
	Veränderung in % ^c	1998/1995	-1,5	-0,4	-5,1	-0,5	-15,9	4,7	-3,0	13,8	-9,1
	Vollzeitäquivalente je 100 000 Ein- wohner	1998	28	34	35	35	15	30	34	32	28

Fortsetzung Tabelle

Bezeichnung des Indikators	Maßeinheit	Zeitraum/ Zeitpunkt	Region				Land				
			Neue Länder (Flächen- länder)	Alte Länder (Flächen- länder)	Neue Länder (Flächen- länder) und Berlin	Alte Länder (Flächen- länder sowie Bremen und Hamburg)	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen
Personal in Forschung und Entwicklung der wissen- schaftlichen Einrichtungen des öffentlichen Sektors (außerhalb der Hochschulen)	Vollzeitäquivalente	1999	11 769	47 552	20 837	51 098	2 802	1 309	4 427	1 662	1 569
	Veränderung in % ^c	1999/1995	8,1	-5,6	0,2	-5,5	-3,7	15,4	14,1	7,4	11,0
	Vollzeitäquivalente je 100 000 Ein- wohner	1999	84	76	120	79	108	73	99	63	64
Einnahmen der Hochschulen aus Drittmitteln	Mio. DM	1995	465	3 220	674	3 421	29	45	233	90	68
		1999	584	3 854	976	4 093	59	58	280	101	87
	Veränderung in % ^c	1999/1995	25,6	19,7	44,8	19,6	100,1	28,9	20,1	12,0	27,9
Einnahmen aus Drittmitteln in Relation zu den Ausgaben der Hochschulen	% (Ausgaben = 100%)	1995	6,2	9,3	5,6	9,3	5,0	4,0	8,3	5,4	5,4
		1999	7,0	10,2	7,7	10,2	8,8	4,3	9,3	5,2	6,4
	Veränderung in % ^c	1999/1995	12,5	9,3	38,3	9,4	75,7	7,9	11,6	-3,2	19,1
Einnahmen der Hochschulen aus Drittmitteln von der gewerblichen Wirtschaft und dgl.	Mio. DM	1998	123	1 137	182	1190	15	10	62	17	19
		1999	138	1 193	226	1227	15	12	69	22	20
	Veränderung in % ^c	1999/1998	12,2	4,9	24,2	3,1	0,0	20,0	11,3	29,4	5,3
Anteil der Einnahmen von Drittmitteln aus der gewerblichen Wirtschaft an den gesamten Einnahmen aus Drittmitteln der Hochschulen	% (Einnahmen aus Drittmitteln insgesamt = 100 %)	1999	23,6	31,0	23,2	30,0	25,4	20,8	24,6	21,9	22,9

^a Hauptberuflich. – ^b Studierende im Wintersemester 1999/2000. – ^c Veränderungsrate in % auf der Grundlage der absoluten Werte.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium für Bildung und Forschung; Berechnungen des IWH.

Sachkapitalausstattung in den neuen Ländern hat Anschluss an Westen nicht durchgängig gefunden

Über das Bruttoanlagevermögen im Bereich der öffentlichen Forschung liegen Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vor. Sie besagen, dass die Kapitalausstattung der Hochschulen und der sonstigen Forschung (ohne Einrichtungen des Bundes) im Jahr 1992 – bewertet zu Preisen des Jahres 1991 – in den neuen Ländern bei 35,0% und im Jahr 1999 bei 56,1% des westdeutschen Niveaus lag. Im Jahr 2005 soll sie 72,4% des westdeutschen Niveaus erreichen.¹⁷ D. h. es verbleibt – bezogen auf die Einwohnerzahl – noch immer eine beträchtliche Ausstattungslücke.

Ein Indiz für die Lücke beim Kapitalbestand liefern auch die Angaben zur sogenannten Hauptnutzfläche im Hochschulbereich, d. h. zur mit normierten Verfahren ermittelten nutzbaren Fläche. Hierzu zählen allerdings nicht nur Flächen, die der Forschung dienen, sondern auch jene für die Lehre sowie sonstige Zwecke: Flächen für Wohnen und Aufenthalt, Büroarbeit, Produktion, Hand- und Maschinenarbeit, Experimente, Lager, Verteilung und Verkauf, Bildung, Unterricht, Kultur, Heilen und Pflegen. Bezogen auf je 1 000 Einwohner ist die Ausstattung mit Hauptnutzfläche in qm in den neuen Ländern mit 84,6 deutlich niedriger als in den alten Ländern (107,4).

Die Daten, die für die im Hochschulbereich und in der außeruniversitären Forschung getätigten Investitionen vorliegen, deuten darauf hin, dass in den vergangenen Jahren versucht worden ist, Schritte in Richtung auf eine Schließung der Kapitalstocklücke zu unternehmen. Betrachtet man zunächst die Investitionen, die zwischen 1991 und 1999 im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Hochschulbau“ getätigt wurden, so ergibt sich für die neuen Länder eine Summe von 551 DM je Einwohner, gegenüber 415 DM je Einwohner in den alten Ländern. Weil es aber auch für die Hochschulen in Westdeutschland in den neunziger Jahren erhebliche Investitionen gab,

wird es noch längere Zeit in Anspruch nehmen, die Kapitalstocklücke zwischen Ost und West zu schließen. Die Daten für die gesamten Investitionen im Hochschulbereich deuten in die gleiche Richtung wie die Ausgaben im Rahmen der GA „Hochschulbau“: In den neuen Ländern wurden insgesamt 776 DM je Einwohner investiert, in Westdeutschland (nur Flächenländer) waren es 545 DM je Einwohner.

Eine Detailbetrachtung der Gesamtinvestitionen ergibt Folgendes: Bei den Investitionen, die an den Hochschulen für FuE getätigt wurden, betrugen die Ausgaben in den Jahren 1995-1998 in den neuen Ländern 87 DM je Einwohner, in den alten Ländern waren es nur 58 DM. In diesem Bereich ist die Differenz zwischen Ost- und Westdeutschland etwas ausgeprägter als bei den Gesamtinvestitionen.¹⁸ Dieser Befund ist grundsätzlich positiv zu bewerten, weil er auf eine weitere Annäherung an die westdeutsche Kapitalausstattung hindeutet.

Aufschlussreich ist auch die Aufgliederung der (gesamten) Hochschulinvestitionen nach Fächergruppen. Für die technologische Leistungsfähigkeit einer Region kann die Modernisierung der Sachkapitalausstattung in den Ingenieurwissenschaften und im Bereich Mathematik/Naturwissenschaften von großer Bedeutung sein, weil von diesen Fachbereichen besonders technologierelevante Forschungsleistungen zu erwarten sind. Für die Ingenieurwissenschaften, die als Beispiel für eine besonders wirtschaftsnahe Fächergruppe gelten können, wurden 1992-1999 in den neuen Ländern insgesamt 85 DM je Einwohner investiert, in den alten Ländern waren es 68 DM; die Investitionen in Ostdeutschland machten – auf die Einwohner bezogen – 125% des westdeutschen Wertes aus. Für den Bereich Mathematik/Naturwissenschaften wurden von 1992 bis 1999 in den neuen Ländern 68 DM je Einwohner investiert, gegenüber 79 DM in den alten Ländern. In diesem Bereich könnten die neuen Länder demgemäß in besonderem Maße ein Defizit aufweisen, sofern der vor 1992 für die genannten Fächer gegebene Kapitalbestand Ostdeutschlands geringer als im Westen war.

¹⁷ Vgl. VESPER, D.; SEIDEL, B.: Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden – noch erheblicher Nachholbedarf. www.diw-berlin.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/00-24-1.html, S. 9.

¹⁸ Die Gesamtinvestitionen in Ostdeutschland je Einwohner machten etwa 142% des entsprechenden Wertes für Westdeutschland aus; bei den Investitionen für FuE waren es 150%.

Eine Betrachtung der FuE-Investitionen der wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen, die außerhalb der Hochschulen angesiedelt sind, zeigt, dass hier stärker als bei den Hochschulen eine Annäherung an das westliche Ausstattungsniveau gelungen sein dürfte. Im Zeitraum 1994-1999 waren die FuE-Investitionen im Bereich der außeruniversitären Forschungseinrichtungen in den neuen Ländern mit 231 DM je Einwohner deutlich höher als jene in den alten Ländern (jeweils nur Flächenländer) mit 117 DM je Einwohner.

FuE-Personal an ostdeutschen Hochschulen hat bis 1998 leicht zugenommen

Die Zahl der Beschäftigten (Vollzeitäquivalente),¹⁹ die in den Hochschulen der neuen Länder in FuE tätig sind, betrug im Jahr 1998 rund 15 500²⁰ und stieg gegenüber 1995 um 1,7%. In den alten Ländern waren im Hochschulbereich rund 72 000 Personen (Vollzeitäquivalente) in Forschung und Entwicklung beschäftigt. Die Beschäftigtenzahl war in den alten Ländern im Vergleich zum Jahr 1995 um 0,5% gewachsen.

Je 100 000 Einwohner waren im Jahr 1998 in den neuen Ländern 110 Personen (Vollzeitäquivalente) in Forschung und Entwicklung an den Hochschulen tätig. Die Personalausstattung je 100 000 Einwohner lag damit nur wenig unter dem westdeutschen Vergleichswert (115). Würde man den neuen Ländern Berlin und den alten Ländern Bremen und Hamburg zuordnen, ergäbe sich für Ostdeutschland sogar eine über dem westdeutschen Vergleichswert liegende Pro-Kopf-Personalausstattung.

Günstige Betreuungsrelation zwischen wissenschaftlichem Personal und Studierenden in ostdeutschen Hochschulen

Für die Forschung und vor allem für die Lehre ist der Besatz mit Professoren²¹ und der „Unterbau“ mit wissenschaftlichem Personal²² von besonderer Bedeutung. In den neuen Ländern waren im Jahr 1999 im Hochschulbereich rund 5 900 Professoren tätig, deren Zahl war im Vergleich zu 1995 um 10,9% gestiegen. Im gleichen Zeitraum stieg die Professorenzahl an den westdeutschen Hochschulen nur um 0,4% auf rund 27 100 im Jahr 1999. Für die Möglichkeiten der Forschung ist aber nicht allein die Zahl der Professoren, sondern auch das Verhältnis der Professoren zum wissenschaftlichen Personal insgesamt von Bedeutung. Denn ein solider „Unterbau“ mit wissenschaftlichem Personal kann als wichtige Voraussetzung für gute Ergebnisse in der Hochschulforschung angesehen werden. Die Verhältnisse in den neuen und in den alten Ländern sind diesbezüglich angeglichen. In den neuen Ländern und in den alten Ländern liegt der Anteil der Professoren am gesamten hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen und künstlerischen Personal bei 24%. Setzt man die Zahl des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals in Relation zur Studentenzahl, so kann diese Relation eine grobe quantitative Vorstellung über die mögliche Intensität der Betreuung der Studenten und damit auch über die Möglichkeiten der individuellen Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses vermitteln. In den neuen Ländern standen für 1 000 Studenten 118 hauptberufliche wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter zur Verfügung, in den alten Ländern nur 84. Allerdings ist

¹⁹ Die Zahl der FuE-Beschäftigten in Hochschulen wird vom Statistischen Bundesamt durch Schätzung mit Hilfe von Koeffizienten näherungsweise ermittelt. Die Koeffizientenbildung basiert auf der Trennung in Forschung aus Drittmitteln und Forschung aus Grundmitteln. Drittmittelpersonal wird komplett der Forschung zugeordnet. FuE-Personal der Grundausrüstung wird anteilig mit Hilfe von sogenannten FuE-Koeffizienten ermittelt. Zu Details vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: Fachserie 11. Reihe 4.3.2. Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 1998. Wiesbaden, Stuttgart 2000, S. 13-14.

²⁰ Die hier und im Folgenden ausgewiesenen Zahlen für das FuE-Personal in den Hochschulen umfassen Forscher und sonstiges FuE-Personal.

²¹ Die im Folgenden verwendeten statistischen Daten zur Professorenzahl umfassen die zum Erhebungsstichtag 1. Dezember des jeweiligen Jahres hauptberuflich tätigen Professoren (C4, C3, C2 auf Zeit, C2 auf Dauer und jeweils entsprechende Besoldungsgruppen, noch nicht übergeleitete Personalgruppen – ordentliche Professoren HSL 1-6, BAT I-IIa, AT, außerordentliche Professoren, HSL 1-6, BAT I-IIa, AT). Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: Fachserie 11. Bildung und Kultur. Reihe 4.4. Personal an Hochschulen 1999. Wiesbaden, Stuttgart 2000, S. 40.

²² Weil die verwendete statistische Datengrundlage auch die Kunsthochschulen einschließt, ist in den Angaben zum wissenschaftlichen Personal das künstlerische Personal dieser Kunsthochschulen mit enthalten.

diese günstige Betreuungsrelation ambivalent. Einerseits kann sie als Argument der ostdeutschen Hochschulen beim Werben um Studenten genutzt werden – andererseits könnte diese günstige Relation in Frage gestellt sein, wenn sich vor dem Hintergrund der aktuellen demographischen Entwicklung die Zahl der Studierenden nicht entsprechend den ursprünglichen Projektionen entwickelt. Die Situation der öffentlichen Kassen könnte den Druck auf Personalreduzierungen im Hochschulbereich weiter verstärken.

Personalausstattung in der außeruniversitären Forschung günstiger als in den alten Ländern

In außeruniversitären öffentlichen Forschungseinrichtungen waren in den neuen Ländern im Jahr 1999 rund 11 800 FuE-Beschäftigte²³ (Vollzeitäquivalente) tätig; in den alten Ländern waren es rund 47 600. Im Vergleich zum Jahr 1995 ist die Zahl der FuE-Beschäftigten in der außeruniversitären öffentlichen FuE in den neuen Ländern um 8,1% gestiegen, während sie in den alten Ländern um 5,6% zurückgegangen ist. Rechnet man wiederum den neuen Ländern Berlin und den alten Ländern die beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg zu, so stagnierte die Personalentwicklung in Ostdeutschland, während sie in den alten Ländern rückläufig war. Setzt man das FuE-Personal in der außeruniversitären Forschung ins Verhältnis zur Einwohnerzahl, so ergibt sich im Jahr 1999 ein Vorsprung der neuen Länder (84 Vollzeitäquivalente je 100 000 Einwohner, gegenüber 76 in den alten Ländern). Mithin zeigen sich im Jahr 1999 im Bereich der außeruniversitären Forschung in den neuen Ländern relative Vorteile bei der Personalausstattung, ähnlich wie bei den Investitionen. Im Jahr 1995 war diese günstige Situation noch nicht gegeben.

Gute Personalausstattung im Bereich der Ingenieurwissenschaften, aber Lücken in den Naturwissenschaften in Ostdeutschland

Aufgrund ihrer Bedeutung für die technologische Leistungsfähigkeit einer Region werden im Fol-

genden die personellen FuE-Kapazitäten in den Fächergruppen Ingenieurwissenschaften und Mathematik/Naturwissenschaften im Hochschulbereich untersucht. Daten hierzu wurden erstmals für das Jahr 1995 veröffentlicht.

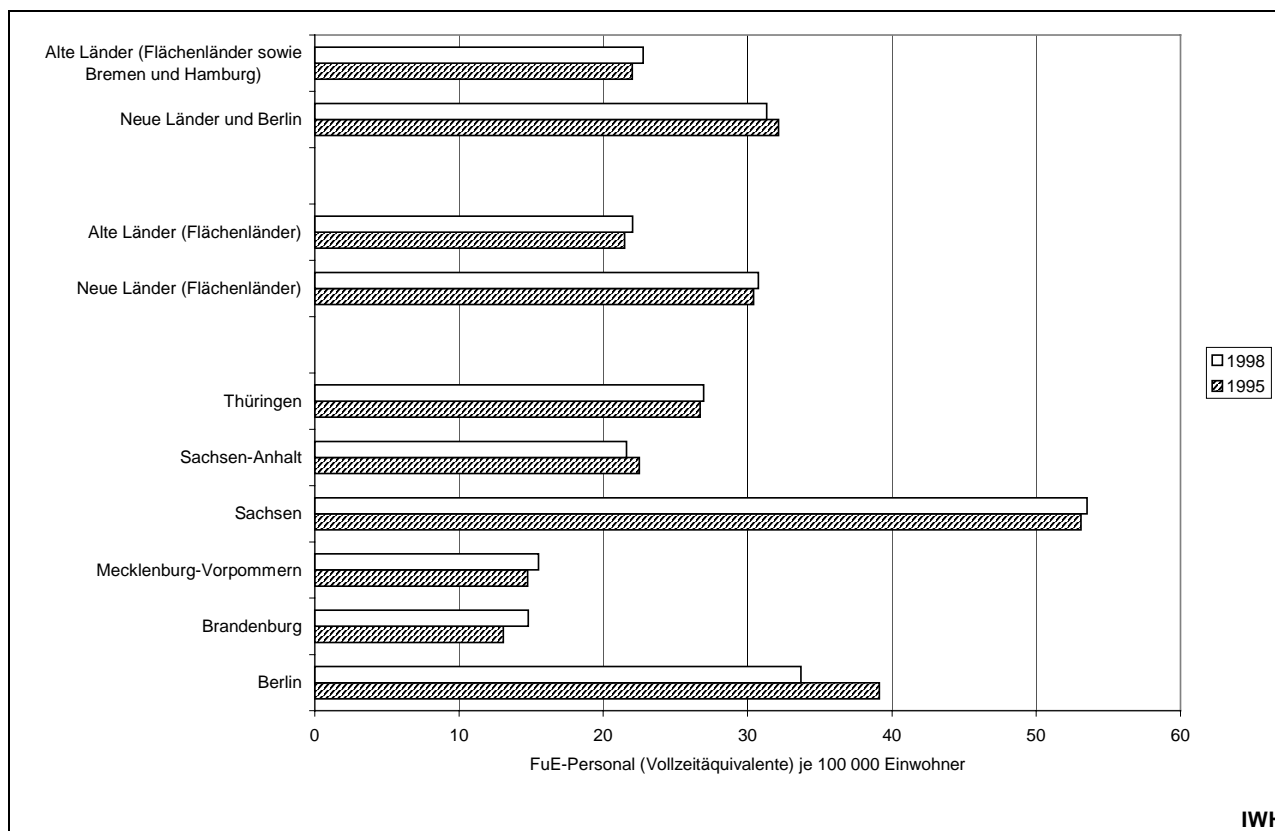
In der Fächergruppe Ingenieurwissenschaften waren an den ostdeutschen Hochschulen im Jahr 1998 rund 4 300 Personen in der Forschung und Entwicklung tätig. Diese Zahl ist gegenüber 1995 beinahe unverändert geblieben, während sie in den alten Ländern um 3,4% auf rund 13 700 gestiegen ist. Wenn man Berlin den neuen Ländern und Bremen und Hamburg den alten Ländern zurechnet, so ergibt sich für Ostdeutschland sogar ein Rückgang des FuE-Personals in den Ingenieurwissenschaften um 3,8%, der aus einer stark rückläufigen Entwicklung in Berlin herrührt (-15,7%). Trotz der Stagnation der Personalausstattung in den Ingenieurwissenschaften lag in den neuen Ländern (Flächenländer) der Besatz mit FuE-Personal im Jahr 1998 in dieser Fächergruppe mit 31 Personen (Vollzeitäquivalente) deutlich über dem Vergleichswert (22) in den alten Ländern (vgl. Abbildung 1). Der hohe Besatz mit ingenieurwissenschaftlichem FuE-Personal könnte Chancen für die Stärkung der technologischen Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft eröffnen.

In der Fächergruppe Mathematik/Naturwissenschaften ist das FuE-Personal an den Hochschulen in den neuen Ländern im Vergleich der Jahre 1995 und 1998 etwas zurückgegangen – um 1,5% auf rund 3 970 Personen (Vollzeitäquivalente). In den alten Ländern stagnierte die Zahl praktisch (-0,4% bzw. rund 21 000 Vollzeitäquivalente im Jahr 1998). Anders als bei den Ingenieurwissenschaften liegen aber die alten Länder in dieser Fächergruppe mit rund 34 Vollzeitäquivalenten je 100 000 Einwohner über dem Vergleichswert von 28 in den neuen Ländern. Derart unterschieden sich die Besätze auch bereits im Jahr 1995. Angesichts der Bedeutung, die speziell die Naturwissenschaften für die technologische Wettbewerbsfähigkeit haben, könnte sich die ungünstigere Ausstattung mit FuE-Personal in diesem Bereich in Ostdeutschland als problematisch erweisen.

²³ Diese Zahlen umfassen wissenschaftliches sowie technisches und sonstiges Personal für Forschung und Entwicklung.

Abbildung 1:

FuE-Personal in Hochschulen in der Fächergruppe Ingenieurwissenschaften je 100 000 Einwohner in den Jahren 1995 und 1998



Quelle: Darstellung des IWH auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes.

Drittmiteleinnahmen der Hochschulen in Ostdeutschland noch relativ gering

Die bisherige Sicht auf die Sachkapital- und Personalausstattung als „Inputfaktoren“ der öffentlichen Forschung im Hochschulbereich hat den Nachteil, dass damit nichts über die Outputseite gesagt werden kann. Die Operationalisierung der Outputseite, also der Ergebnisse der öffentlichen Forschung, bereitet weitaus größere Schwierigkeiten als jene des Inputs. Zur Messung des Forschungsoutputs werden häufig Patentanmeldungen oder Kennzahlen der Wissenschaftsstatistik, z. B. über Einnahmen aus Drittmitteln verwendet.²⁴ Die Patentanmeldungen aus der öffentlichen Forschung (in der hier gewählten Abgrenzung der öffentlichen FuE) können mit den veröffentlichten

Daten aus der Patentanmeldestatistik nicht umfassend abgebildet werden.²⁵

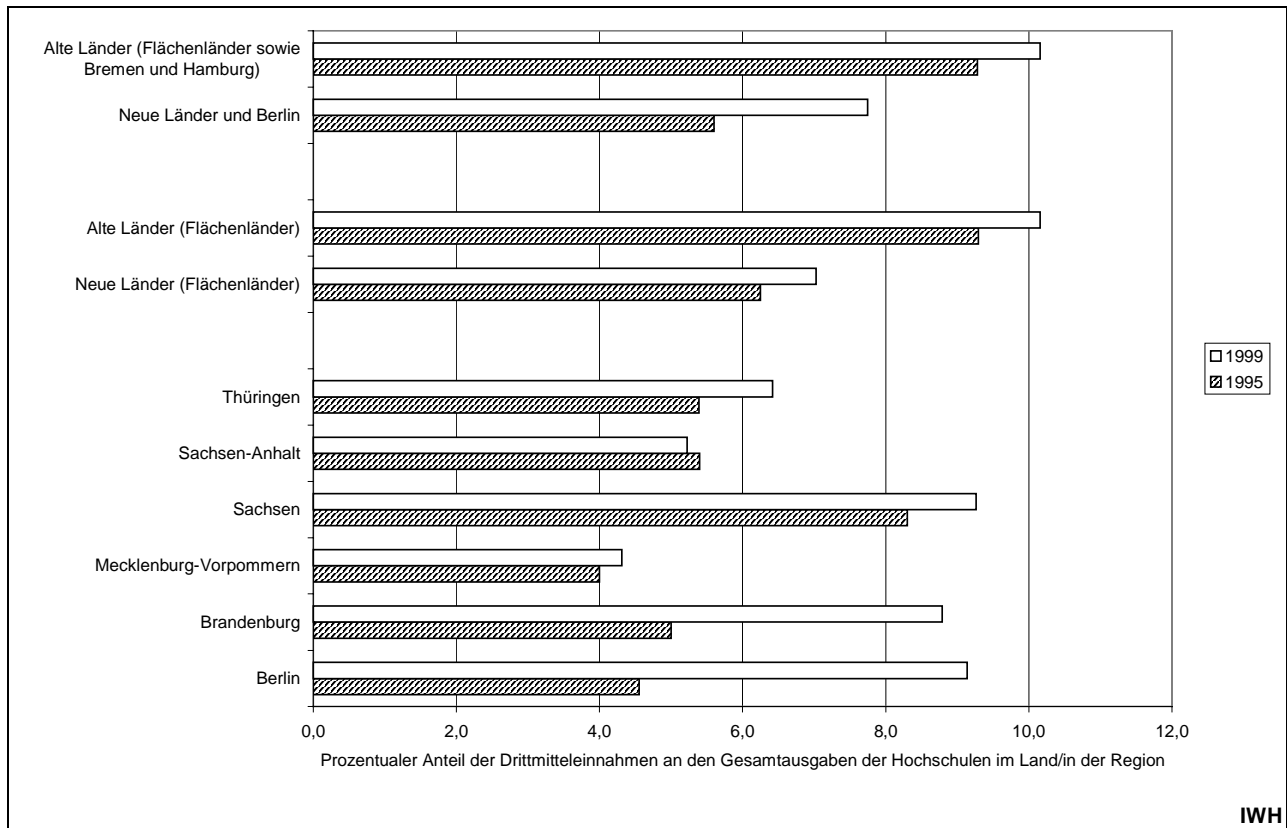
Die Einnahmen aus Drittmitteln können als Indiz für die Bewertung durchgeführter Forschungsprojekte im Hochschulbereich durch externe Auf-

²⁴ Vgl. zu den Möglichkeiten der Messung des Forschungs-Outputs z. B. MEUSBURGER, P.: Bildungsgeographie. Wissen und Ausbildung in der räumlichen Dimension. Heidelberg; Berlin 1998, S. 470-480.

²⁵ Eine Veröffentlichung von Greif über die räumliche Struktur von Patentanmeldungen unterscheidet zwischen Patentanmeldungen aus der Wirtschaft, aus der Wissenschaft und von Freien Erfindern. Zur Wissenschaft wird in dieser Veröffentlichung nur die nichtuniversitäre Forschung gezählt. Die Patentanmeldungen aus der Hochschulforschung sind in dieser Rubrik nicht enthalten. Sie dürften häufig in der Rubrik der Freien Erfinder erfasst sein. Die Wissenschaft als Anmeldekategorie spielte, gemessen an ihrem Anteil an den gesamten Patentanmeldungen (1998) aus dem jeweiligen Land, in den ostdeutschen Flächenländern und Berlin eine größere Rolle als in den meisten alten Länder, in denen der Anteil der Wirtschaft relativ größer ausfiel. Die Bedeutung der Freien Erfinder lag in den ostdeutschen Flächenländern und in Berlin über dem Bundesdurchschnitt (1998). Vgl. GREIF, S.: Patentgeographie. Die räumliche Struktur der Erfindertätigkeit in Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung, 59. Jg. (2001), H. 2-3, S. 142-153, hier speziell S. 146.

Abbildung 2:

Relation zwischen Einnahmen aus Drittmitteln und Gesamtausgaben der Hochschulen in den Jahren 1995 und 1999 nach Bundesländern



Quelle: Darstellung des IWH auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes.

traggeber angesehen werden. Die Einnahmen aus Drittmitteln, die in ostdeutschen Hochschulen im Jahr 1999 erwirtschaftet wurden, betrugen 584 Mio. DM. Im Vergleich zum Jahr 1995 waren sie um 25,6% gestiegen. Die Drittmiteleinnahmen in den Hochschulen der alten Länder beliefen sich auf 3 854 Mio. DM. Sie stiegen gegenüber 1995 um 19,7%. Trotz schnelleren Wachstums der Drittmiteleinnahmen in den neuen Ländern ist der Anteil der Drittmiteleinnahmen an den gesamten Ausgaben der Hochschulen immer noch ungünstiger als in den alten Ländern. Im Jahr 1999 lag dieser Anteil in den neuen Ländern bei 7%, in den alten Ländern lag er bei 10,2% (vgl. Abbildung 2). Der Abstand zwischen Ost und West ist, gemessen in Prozentpunkten, gegenüber 1995 beinahe unverändert geblieben. Bei der Bewertung des geringeren Anteils der Drittmittel an den Ausgaben der Hochschulen ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die ostdeutschen Hochschulen oder zumindest einzelne Institute, Lehrstühle usw. bis

1999 noch im Aufbau befanden, sodass das Erreichen westdeutscher Verhältnisse bei den Drittmiteleinnahmen nicht erwartet werden konnte. Aktuellere Daten liegen bislang nicht vor.

Eine Größe, die Hinweise auf die quantitative Dimension der Verflechtungen zwischen der Hochschulforschung und der gewerblichen Wirtschaft gibt, sind die Drittmittel, welche den Hochschulen aus der gewerblichen Wirtschaft zufließen. Im Jahr 1999 beliefen sich diese Einnahmen in den neuen Ländern auf 138 Mio. DM und in den alten Ländern auf 1 193 Mio. DM. Gegenüber dem Vorjahr waren die Drittmittelflüsse aus der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Ländern um 12,2% und damit wesentlich stärker als in den alten Ländern angewachsen (4,9%). Dennoch lag der Anteil der Mittel, die als Drittmittel aus der gewerblichen Wirtschaft akquiriert wurden, an den gesamten Drittmitteln in den ostdeutschen Hochschulen mit 23,6% noch deutlich unter dem westdeutschen Vergleichswert (31,0%).

Fazit

Aus den Befunden zur öffentlichen Forschung in den neuen Ländern lässt sich ablesen, dass dort inzwischen eine breitgefächerte öffentliche Forschungslandschaft entstanden ist, und zwar sowohl im Hochschulbereich als auch außerhalb der Hochschulen. Gleichzeitig ist der empirische Befund über diese Forschungslandschaft recht vielschichtig und lässt neben einzelnen Stärken noch immer deutliche Defizite im Vergleich zu den alten Bundesländern erkennen.

Es ist nicht auszuschließen, dass am „aktuellen Rand“, für den noch keine Daten vorliegen, wegen der ungünstigen demographischen Entwicklung und der daraufhin geringer ausfallenden Zahl der Abiturienten ein Druck auf die öffentliche FuE in Ostdeutschland ausgeht, speziell auf die Hochschulen. Hierdurch könnten die ostdeutsche Forschung in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt und die für verschiedene Teilbereiche aufgezeigten

Defizite vergrößert sowie insbesondere die Möglichkeit der öffentlichen Forschungseinrichtungen eingeschränkt werden, stimulierend auf die private FuE und den weiteren wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Ländern zu wirken. Die regionalen Effekte eines solchen Abbaus dürften sich sehr negativ auswirken. Um so wichtiger wird es sein, die vorhandenen Kapazitäten bestmöglich für die regionale Entwicklung wirksam zu machen. Sofern Einschränkungen im Hochschulbereich unvermeidlich erscheinen, sollte überlegt werden, das wissenschaftliche Profil einzelner Standorte der öffentlichen FuE weiter zu schärfen und innerhalb der einzelnen Länder zwischen den Hochschulen mehr Arbeitsteilung anzustreben sowie eine stärkere räumliche Konzentration auf einzelne Standorte vorzunehmen.

Martin T. W. Rosenfeld (mrd@iwh-halle.de)

Gerhard Heimpold (ghp@iwh-halle.de)

Zur geplanten EU-Kohäsionspolitik in Assoziierungsländern: Die sektorale Komponente spielt eine untergeordnete Rolle

Die Assoziierungsländer in Mittel- und Osteuropa weisen nicht nur ein deutlich niedrigeres Entwicklungsniveau aus, auch die sektoralen Strukturen weichen zum Teil deutlich von denen der weiter entwickelten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) ab. Damit liegt die Vermutung nahe, dass das Entwicklungsgefälle zu einem großen Teil durch solche Strukturunterschiede erklärt werden könnte. In dem jüngsten Bericht der EU-Kommission über die Kohäsionspolitik wird dementsprechend ein besonderes Gewicht auf die strukturelle Dimension bei der geplanten Ausgestaltung der EU-Interventionspolitiken für die neuen Mitglieder gelegt.

Tatsächlich spielt die sektorale Komponente auf gesamtwirtschaftlicher Ebene jedoch eine eher untergeordnete Rolle. Lediglich in der Slowakei trägt die sektorale Struktur mit fast einem Fünftel zur Erklärung des im Vergleich zu westlichen Ländern geringeren Produktivitätsniveaus bei. Im Falle Tschechiens enthielten die sektoralen Struk-

turdivergenzen sogar keinen Erklärungsgehalt für das Entwicklungsgefälle mehr. Hier würde eine Politik, die auf sektorale Konvergenz zielt, Gefahr laufen, ohne Wirkung auf die Produktivitätslücke zu bleiben.

Der Diskussionsvorschlag aus dem EU-Bericht bezüglich der künftigen Ausrichtung der Strukturpolitiken für die Transformationsländer auf die sektorale Dimension wird durch die Analyse nicht unterstützt. Die bisherigen Programme scheinen durchaus geeignet, den Besonderheiten in den Transformationsländern gerecht zu werden.

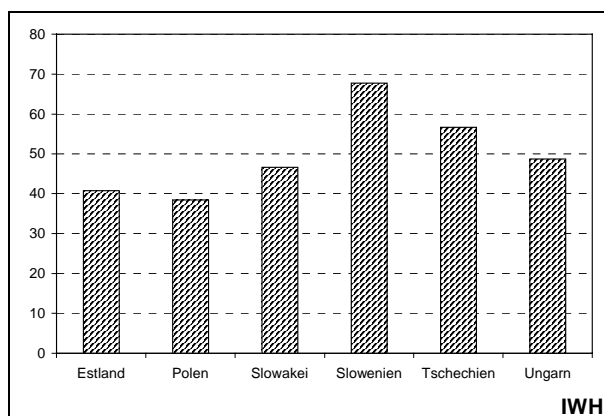
Die Assoziierungsländer in Mittel- und Osteuropa erreichen – gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner – bisher nur ein deutlich niedrigeres Entwicklungsniveau als der Durchschnitt der heutigen EU-Mitgliedsländer (vgl. Abbildung).

Die Ursachen dieser Entwicklungslücke liegen im Wesentlichen in einem geringeren technologischen Stand der Produktionen und Dienstleistun-

gen, in geringeren Produkt- und Dienstleistungsqualitäten und im geringeren Know-how bei der Organisation der Produktion und der Vermarktung des Angebots. Ein weiterer möglicher Grund könnte auch in sogenannten Struktureffekten liegen. Solche ergeben sich durch ein überdurchschnittliches Gewicht von Branchen mit unterdurchschnittlichem Produktivitätsniveau.

Im Zuge der EU-Osterweiterung kommen aller Voraussicht nach alle Regionen der beitretenden Länder in Mittel- und Osteuropa in den Genuss der Kohäsionspolitiken der Europäischen Union. Bisher erfüllen fast alle Regionen in den Transformationsländern das Berechtigungskriterium für EU-Strukturfonds von maximal 75% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der heutigen 15 EU-Mitgliedsländer.²⁶

Abbildung:
Entwicklungsniveaus^a ausgewählter Assoziierungsländer im Vergleich zum Durchschnittsniveau der EU-15, 1999
- EU = 100 -



^a Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner. Konvertierung der in nationalen Währungen berechneten Niveaus mit Hilfe von Kaufkraftparitäten (KKP).

Quellen: EUROSTAT; OECD; Nationale Statistische Ämter; Berechnungen des IWH.

Ziel der EU-Kohäsionspolitik ist eine Reduktion der Disparitäten in den Entwicklungsniveaus der Regionen Europas. Angenommen wird, dass

²⁶ Tatsächlich liegen die Städte Prag und Bratislava heute bereits über dem Kriterium. Im Falle Sloweniens könnte eine rasche Entwicklung in den nächsten Jahren dazu führen, dass das Land als einzelne Region die Grenze von 75% übersteigt. Hier wird es letztlich darauf ankommen, welche geographische Regioneneinteilungen in den Beitrittsverhandlungen vereinbart werden.

im Zuge der fortschreitenden Integration einige Regionen ein gleichgewichtiges Entwicklungsniveau erreichen könnten, welches deutlich unter dem Durchschnitt der EU liegt. Ursachen eines solchen Marktergebnisses wären dann benachteiligende regionale Bedingungen, wie z. B. Faktorausstattungen. Explizites Ziel der EU-Kohäsionspolitik ist die Veränderung dieser regionalen Bedingungen.²⁷

Für die Ausgestaltung der zukünftigen EU-Kohäsionspolitik in den Assoziierungsländern stellt sich zunächst die Frage, welche der möglichen Ursachen einen wichtigen Erklärungsgehalt für das Entwicklungsgefälle aufweisen.

Die sektorale Struktur als Determinante der Entwicklungslücke in Mittel- und Osteuropa

Vor allem die wesentlich höheren Beschäftigungsanteile in den Landwirtschaftssektoren der Assoziierungsländer legen die Vermutung nahe, dass das Einkommensgefälle der Transformationsländer zur EU zum überwiegenden Anteil auf strukturelle Unterschiede zurückzuführen sei (vgl. Tabelle 1). Der besonders hohe Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft Polens kann auf eine in der Bevölkerung weit verbreitete Subsistenzwirtschaft zurückgeführt werden. Anders als in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern befand sich schon zu sozialistischer Zeit ein großer Anteil der polnischen Landwirtschaft in privater Hand. Viele Personen, die vormals vor allem in der Industrie beschäftigt waren, haben sich als Kleinstbauern eine Existenzgrundlage geschaffen. Da in den anderen Assoziierungsländern ehemalige Industriebeschäftigte mit Grundbesitz jedoch nicht in die landwirtschaftliche Beschäftigungsstatistik aufgenommen werden, wird für vergleichende Studien in der Fachliteratur dieser Beschäftigungsanteil in Polen als statistisch nach oben verzerrt behandelt.

Als ehemalig sozialistische Industrienationen kommen bei den Assoziierungsländern zusätzlich noch typischerweise ein überdurchschnittlich großer Anteil der Industriebeschäftigung und ein

²⁷ Vgl. EU-KOMMISSION: Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Januar 2001, S. 10.

Tabelle 1:
Sektorale Beschäftigungsanteile in ausgewählten Assoziierungsländern, 1999
- in % der Gesamtbeschäftigung -

	Agrar- sektor	Industrie	Dienstleistungen		Staat
			Handel, Transport und Kommunikation	unternehmensbezogene Dienstleistungen	
Estland	9,1 ^a	33,3	25,5	7,4	24,7
Polen	27,6	27,7	20,1	7,4	17,2
Slowakei	7,4	38,5	23,0	5,5	25,6
Slowenien	5,0	39,5	24,8	8,7	22,0
Tschechien	5,2	40,8	25,0	10,4	18,6
Ungarn	7,1	34,0	25,2	6,9	26,8
<i>Nachrichtlich:</i> EU-15	4,8	27,1	26,9	14,2	27,0

^a Daten für 1998.

Quelle: EUROSTAT; OECD; Nationale Statistische Ämter; Berechnungen des IWH.

unterdurchschnittlich vertretener Dienstleistungssektor hinzu. Letzteres ist besonders deutlich an den Beschäftigungsanteilen der unternehmensbezogenen Dienstleistungen abzulesen.

Die Berechnungen des IWH deuten jedoch an, dass die sektoralen Unterschiede nur einen vergleichsweise geringen Anteil an der Erklärung der Entwicklungslücke, gemessen hier am Arbeitsproduktivitätsgefälle, haben (vgl. Tabelle 2). Weiterhin zeigt sich, dass sich die sektoralen Erklärungsgehalte innerhalb der einzelnen Assoziierungsländer zum Teil erheblich unterscheiden. Für die Analyse wurde ein Vergleich zwischen dem tatsächlichen und einem hypothetischen Entwicklungsniveau gezogen, welches sich ergäbe, wenn es keine sektoralen Divergenzen zu einem Referenzland mit europäischer Sektorenstruktur gäbe. Als Referenzland wurde Deutschland gewählt (zur Berechnung vgl. Kasten).

Die sektoralen Anteile an den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsgefällen Polens und der Slowakei lagen 1999 in etwa bei 20%. In beiden Ländern sind diese Anteile seit 1993 deutlich gestiegen. Der Anteil Ungarns liegt mit 13,4% ebenfalls vergleichsweise hoch. Aufgrund der Besonderheiten in der polnischen Landwirtschaftsstatistik sind diese Ergebnisse jedoch nur eingeschränkt vergleichbar. Würde wie oben angedeutet für die Berechnung Polens ein geringerer landwirtschaft-

licher Beschäftigungsanteil angenommen, so würde ein realistischerer sektoraler Erklärungsgehalt eher unbedeutend klein ausfallen.²⁸

Tabelle 2:
Sektoraler Anteil am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsgefälle in ausgewählten Assoziierungsländern, 1993 und 1999
- in % der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätslücke -

	1993	1999
Estland	3,3	3,4 ^a
Polen	15,2	21,2
Slowakei	17,9	18,9
Slowenien	11,7	8,0
Tschechien	16,8	-0,8
Ungarn	13,8	13,4

^a Daten für 1998.

Quellen: EUROSTAT; WIIW; Nationale Statistische Ämter; Berechnungen des IWH.

²⁸ Läge der Beschäftigungsanteil der polnischen Landwirtschaft beispielsweise bei nur etwa 10 Prozent, also noch deutlich höher als im Durchschnitt anderer Transformationsländer mit ähnlichem Entwicklungsstand, so ergäbe sich nur noch ein sektoraler Anteil an der Produktivitätslücke von 3,9% in 1993 und 4,2% in 1999. Trotz der vergleichsweise noch höheren landwirtschaftlichen Beschäftigung fiel der sektorale Erklärungsgehalt Polens demnach deutlich geringer aus als in den meisten anderen Assoziierungsländern.

Zur Berechnung der sektoralen Komponente der Produktivitätslücke

Für die Analyse wurde Deutschland als eines der entwickeltsten EU-Länder als Referenzmaßstab verwendet. Die Methode folgt dem Konzept der „*Technological Frontier Area*“. Ihr unterliegt die Annahme, dass in dem Referenzland das höchst erreichbare Produktivitätsniveau verwirklicht ist. Im Vergleich zu den Bedingungen im Referenzland (hier sektorale Struktur) können so die einzelnen Determinanten des Produktivitätsgefälles aller Länder mit niedrigeren Produktivitätsniveaus quantifiziert werden. In ihrer Ausgestaltung in dieser Analyse impliziert die Methode jedoch keine normative Aussage über eine Anpassung der Sektoren an die Strukturmerkmale des Referenzlands.

Bei der Kalkulation des Erklärungsgehalts der sektoralen Strukturen wird eine Arbeitsproduktivität für die Assoziierungsländer errechnet, die sich hypothetisch ergibt, indem die sektoralen Arbeitsproduktivitäten der Länder π_i mit den Beschäftigungsanteilen derselben Sektoren α_i im Referenzland gewichtet werden:

$$(1) \pi_{hyp} = \sum_i \pi_i \alpha_i^{ref}$$

Die tatsächliche Produktivitätslücke kann mit

$$(2) \pi = 1 - \frac{\sum_i \pi_i \alpha_i}{\sum_i \pi_i^{ref} \alpha_i^{ref}}$$

beschrieben werden. Die hypothetische Produktivitätslücke ist ein Residuum, das nicht mehr den sektoralen Strukturen, sondern anderen Faktoren zugerechnet werden kann. Sie ergibt sich aus

$$(3) \pi_{hyp} = 1 - \frac{\sum_i \pi_i \alpha_i^{ref}}{\sum_i \pi_i^{ref} \alpha_i^{ref}} \cdot$$

Die Abweichung zwischen der hypothetischen und der tatsächlichen Produktivitätslücke beschreibt den sektoralen Gehalt des Produktivitätsgefälles.

In die Berechnung des Indikators für den sektoralen Gehalt des Produktivitätsgefälles gingen die Daten für insgesamt 15 Sektoren ein.

Damit könnte ein sektoraler Strukturwandel zumindest in der Slowakei und eingeschränkt auch in Ungarn durchaus deutlich zu einer Verringerung der Entwicklungslücke beitragen. In der Slowakei sind im Vergleich zu Deutschland wesentlich mehr Erwerbstätige in der Landwirtschaft beschäftigt (7,4% gegenüber 2,6%). Hier fällt die Produktivität deutlich niedriger aus als im nationalen Durchschnitt. Darüber hinaus sind hier deutlich weniger Personen in unternehmensbezogenen Dienstleistungen (5,5% gegenüber 13,9%) angesiedelt, welche sich in Slowenien durch eine mehr als drei Mal höhere Produktivität als dem nationalen Durchschnitt aller Sektoren auszeichnen. Ähnliches gilt für Ungarn. Anders als in der Slowakei zeigt der Indikator hier jedoch einen leicht fallenden Trend.

In Estland und Slowenien sind die Beschäftigungsanteile in dort überdurchschnittlich produktiven Sektoren der Wirtschaft heute ausreichend hoch, um den sektoralen Strukturen eine deutlich untergeordnete Rolle bei der Erklärung der Entwicklungslücke zuzuweisen. Insbesondere im Falle Estlands würde der relativ hohe Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft mit etwa 9% für einen hohen sektoralen Erklärungsgehalt des Produktivitätsgefälles sprechen. Da jedoch die Produktivität in der estnischen Landwirtschaft deutlich weniger von der gesamtwirtschaftlichen Produktivität abweicht als dies im Referenzland der Fall ist, fällt der Indikator für die Rolle der sektoralen Strukturen ebenfalls gering aus. In Slowenien fällt vor allem der hohe Beschäftigungsanteil in der Industrie auf. Diese trägt deshalb wenig zum Indikator bei, da die industrielle Produktivität nur wenig von der gesamtwirtschaftlichen abweicht.

Tschechien weist eine besonders starke Konzentration der Beschäftigung in Sektoren mit überdurchschnittlicher Produktivität auf. Diese Konzentration ist sogar stärker als im Referenzland. Damit erhält der Indikator ein negatives Vorzeichen. Dies deutet an, dass ein Strukturwandel hin zu den im Referenzland vorherrschenden Strukturen die gesamtwirtschaftliche Produktivität eher fallen ließe. Dies liegt im Wesentlichen an vergleichsweise höheren Beschäftigungsanteilen bei der Elektrizitäts-, Gas- und Trinkwasserproduktion, sowie bei unternehmensbezogenen Dienst-

leistungen (insbesondere Transport). Dagegen ist der Beschäftigungsanteil im Bereich der staatlichen Verwaltung, im Gesundheits- und Sozialwesen deutlich geringer als im Referenzland. Noch 1993 lag der sektorale Erklärungsgehalt bei knapp 17%. Die Reduktion ergab sich im Wesentlichen durch eine Verschiebung der Beschäftigungsanteile weg von der Industrie und insbesondere dem Bau hin zu haushaltsbezogenen Dienstleistungen.

In den drei letztgenannten Ländern würde demnach ein sektoraler Strukturwandel kaum zu einer Angleichung der Entwicklungsniveaus beitragen können. Für alle betrachteten Assoziierungsländer gilt gemeinsam, dass Determinanten wie beispielsweise Technologiegefälle, Qualitäts-, Management- und Marketingdefizite wohl eine weitaus wichtigere Rolle als die sektorale Dimension für die Erklärung der Produktivitätslücke spielen.²⁹

Der Gestaltungsbereich für eine EU-Kohäsionspolitik in den Assoziierungsländern

Die für die Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitiken zuständigen Generaldirektionen beschäftigten sich im jüngsten Kohäsionsbericht³⁰ mit den Bedingungen in den Transformationsländern in Mittel- und Osteuropa. Sie leiten für diese insbesondere die Notwendigkeit eines langfristigen Trends sektoralen Strukturwandels weg von der Landwirtschaft und der Industrie hin zu Dienstleistungen ab. Die zukünftige Kohäsionspolitik in den Assoziierungsländern im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds könnte prominent auf diese Ziele ausgerichtet werden.

Es stellt sich grundsätzlich die Frage, ob eine strukturelle Interventionspolitik³¹ sinnvoll einge-

setzt werden kann, um Wachstums- und Aufholpotentiale besser auszunutzen als dies eine rein marktliche Entwicklung würde.

Die bisherigen Erfahrungen mit Integrationsbemühungen zwischen Ländern mit deutlich unterschiedlichen Entwicklungsniveaus – nicht zuletzt auch innerhalb der heutigen EU – legen nahe, dass die Beseitigung von Handels- und Mobilitätsbarrieren als auch die Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken nicht notwendigerweise ausreichen, um regionale Entwicklungsgefälle auszugleichen.

Aus entwicklungstheoretischer Sicht kann entsprechend dem Wachstumsstufenkonzept angenommen werden, dass das sektorale Strukturmuster jeder Wirtschaft nicht beliebig ist, sondern vielmehr von deren Entwicklungsstand abhängt. Diesem Konzept folgend kann die sektorale Struktur keine unmittelbare Zielvariable einer Entwicklungspolitik sein. Es sind jedoch durchaus Förderpolitiken vorstellbar, welche die Integrationsfähigkeit eines schwächeren Partners unterstützen. Solche Förderpolitiken können z. B. auf den Ausbau der Infrastruktur, auf technologische Entwicklung, die Förderung des Innovationspotentials oder etwa die Verbesserung der Qualität des Humankapitals ausgerichtet sein.

Es kann nicht darum gehen, in den Assoziierungsländern einen sektoralen Strukturwandel zu erzwingen, der die Wirtschaftsstrukturen der EU in den Assoziierungsländern dupliziert, also quasi eine normative Zielstruktur anstrebt. Eine Quelle positiver Effekte der europäischen Integration liegt ja gerade in dem sich ergebenden internationalen Spezialisierungsprozess und damit der Ausnutzung von im vergrößerten gemeinsamen Markt potentiell erzielbaren Skalenerträgen in der Produktion. Im Zuge fortschreitender Integration und internationaler Arbeitsteilung kann es dann zu einer Angleichung der Entwicklungsniveaus kommen. Konvergenz der Einkommen geht dann typischerweise einher mit einer Annäherung der sektoralen Strukturen und damit schließlich einem Konvergenzpfad über intra-industriellen Handel.

²⁹ Deren Abschätzung erfordert jedoch einen wesentlich größeren Forschungsaufwand. Zu diesem Zweck hat sich unter Leitung des IWH eine internationale Forschergemeinschaft gebildet, sie sich im Rahmen eines durch die EU geförderten Projektes diesem Forschungsfeld zuwendet. Mit ersten gesicherten Ergebnissen kann ab Mitte 2002 gerechnet werden.

³⁰ Vgl. EU-KOMMISSION: Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Januar 2001, S. 37-41.

³¹ Analog zu der Beschreibung im Kohäsionsbericht wird hier sektorale Strukturpolitik für die Assoziierungsländer als solche Maßnahmen verstanden, welche auf einen sektora-

len Strukturwandel weg von der Landwirtschaft und eingeschränkt der Industrie hin zu Dienstleistungen zielen.

Bei der Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik in den wichtigsten Fonds EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), ESF (Europäischer Sozialfonds) und EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) liegt das Hauptgewicht auf gemeinsam mit der nationalen Wirtschaftspolitik geplanten, finanzierten und durchgeführten Investitionen in die (Verkehrs-)Infrastruktur. Etwas geringere Anteile haben die gemeinsame Förderung von industriellen und Dienstleistungsprojekten und Ausbildungsinitiativen der EU. Damit ist der Großteil der EU-Kohäsionspolitiken ohne explizite strukturpolitische Zielsetzung, kann jedoch in der Auswahl der geförderten Projekte eine strukturpolitische Komponente erhalten. In einer industriepolitischen Ausgestaltung entspräche dies der Empfehlung des EU-Kohäsionsberichts. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU wäre dann explizite Strukturpolitik, wenn sie darauf zielte, den Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft zu verringern.

Der Diskussionsvorschlag aus dem EU-Bericht, in den Transformationsländern vor allem einen sektoralen Wandel hin zu höherproduktiven Sektoren zu unterstützen, würde zwar in allen untersuchten Assoziierungsländern einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Produktivitätsniveaus haben. Dies jedoch nur, wenn die neuen Produktionen tatsächlich auf ausreichend Nachfrage treffen würden und wettbewerbsfähig wären. Außerdem gilt grundsätzlich und für jede Wirtschaft unabhängig der vorherrschenden Strukturen, dass eine tragfähige Erhöhung des Beschäftigungsanteils der Sektoren mit überdurchschnittlich hohen Produktivitäten zu einer Erhöhung des durchschnittlichen, gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsniveaus führen würde.

Der Vergleich zwischen 1993 und 1999 in der Analyse weist darauf hin, dass eine solche Restrukturierung in Slowenien und Tschechien bereits eindrucksvoll stattgefunden hat. Hinter dieser Entwicklung stehen aber keine gezielten Restrukturierungsprogramme der EU. Lediglich in der Slowakei hat sich die sektorale Struktur mit Blick auf die Produktivitätslücke ungünstig entwickelt. Der Erklärungsgehalt der sektoralen Struktur hat ein hohes Niveau erreicht. Damit könnte zwar eine

auf Strukturwandel zielende Politikintervention der EU hier durchaus einen hohen Wirkungsgrad entfalten. Dies jedoch wieder nur unter der Bedingung, dass die veränderten Strukturen auch tatsächlich nach marktwirtschaftlichen Kriterien Bestand haben werden, wenn also die neu geschaffene Produktion im erweiterten Europa wettbewerbsfähig ist.

Damit zeigt die Analyse, dass die sektorale Komponente in einigen Transformationsländern tatsächlich eine gewisse Rolle spielt, doch lässt sich in allen hier untersuchten Ländern nur ein vergleichsweise geringer Anteil der Produktivitätslücke und damit des Entwicklungsrückstandes auf sektorale Divergenzen zurückführen. Im Vergleich etwa zur technologischen Entwicklung selber oder der Verbesserung der Organisationsstrukturen innerhalb der Unternehmen, wäre eine auf die Veränderung der sektoralen Strukturen zielende Politik jedoch deutlich weniger geeignet, das Entwicklungsgefälle marktkonform abzubauen.

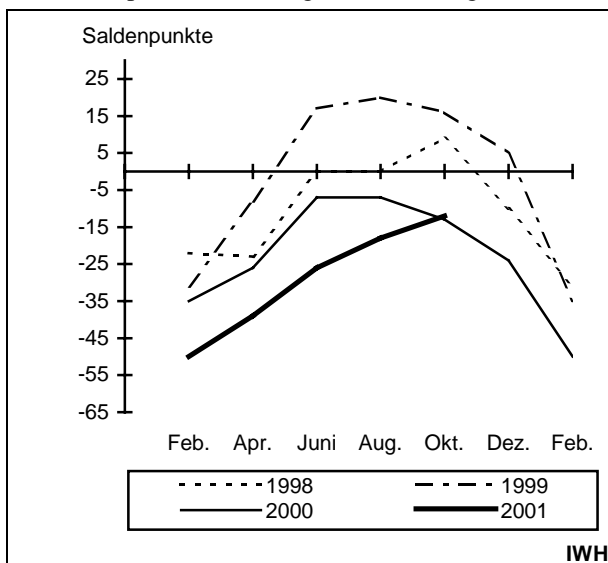
Die Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung der Strukturfonds- und Kohäsionsfondspolitiken für Transformationsländer im Kohäsionsbericht deutet eine geplante Umorientierung der bisherigen Gewichtungen innerhalb der Programme auf sektorale Ziele an. Die bisherige Ausgestaltung in den wichtigsten Fonds zeigte jedoch eine Gewichtung der einzelnen Programme, welche durchaus den Bedingungen in den Transformationsländern entsprechen würde. Damit ist eine grundlegende Umorientierung der Programmziele der bisherigen EU-Strukturpolitik mit Blick auf eine Beschleunigung strukturellen Wandels in Mittel- und Osteuropa nicht erforderlich oder gar ratsam.

*Johannes Stephan
(jsn@iwh-halle.de)*

Ostdeutsches Baugewerbe im Oktober 2001: Abwärtstrend verstärkt sich zunächst nicht

Laut IWH-Umfrage unter 300 ostdeutschen Bauunternehmen hat sich im Oktober 2001 das Geschäftsklima nochmals verbessert. Geschäftslage und Geschäftsaussichten fallen per saldo erstmals seit nahezu zwei Jahren nicht schlechter aus als vor Jahresfrist.

Abbildung 1:
Entwicklung der Geschäftslage im ostdeutschen Baugewerbe
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



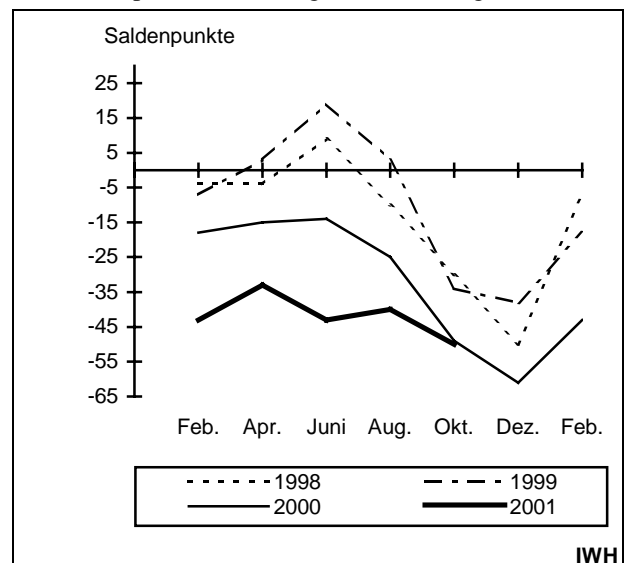
Quelle: IWH-Baumfragen.

Die aktuelle Lage wird insbesondere von den befragten Tief- und Ausbaufirmen nicht mehr ganz so ungünstig wie im Sommer eingeschätzt. Im Hochbau verschlechterte sich die Stimmung zwar gegenüber der vorangegangenen Befragung im August, der Indikator übersteigt aber das Vorjahresniveau. Weniger pessimistisch als noch vor einem Jahr sind auch die im Tiefbau tätigen Firmen. Die Gesamtlage dürfte maßgeblich darauf zurückzuführen sein, dass die Nachfrage in den Sommermonaten von den gewerblichen Investoren im Hochbau und von der öffentlichen Hand im Tiefbau Impulse erhalten hat. Zudem hat sich der Abwärtstrend im Wohnungsbau zuletzt nicht fortgesetzt.

Die Geschäftserwartungen, die bis in das nächste Frühjahr reichen, schwächen sich saisonüblich ab. Da die Aussichten für das zukünftige Baugeschäft aber im Großen und Ganzen auf dem Vorjahres-

niveau verharren, ist wohl vorerst nicht mit einer weiteren Beschleunigung des Abwärtstrends zu rechnen. Insbesondere scheint die bisher ausgeprägte Skepsis im Wohnungsbau zu bröckeln. Die Tief- und Ausbaufirmen blicken dagegen mit weniger Zuversicht als vor Jahresfrist in die

Abbildung 2:
Entwicklung der Geschäftsaussichten im ostdeutschen Baugewerbe
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Baumfragen.

Zukunft. Insgesamt bleiben die Erwartungen mit drei Viertel negativer Urteile in allen Sparten gleichermaßen gedrückt. Die Planungen lassen nach wie vor Einschränkungen erwarten, zumal nach den Terroranschlägen in den USA die Unsicherheiten der Investoren über die wirtschaftlichen Gesamtentwicklung in der Welt als auch in Ostdeutschland eher noch zugenommen haben und die Investitionsspielräume der öffentlichen Hände gering bleiben. Hemmend wirken zudem die noch bestehenden Angebotsüberhänge im Wohn- und Büroimmobilienbereich.

Alles in allem lässt die ausgesprochene Untergangsstimmung der zurückliegenden zwei Jahre etwas nach. Das heißt: der Abwärtstrend hält an, wird sich aber zunächst wohl nicht weiter verstärken.

Brigitte Loose (blo@iwh-halle.de)

Tabelle:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage im ostdeutschen Baugewerbe – Oktober 2001

- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Okt 00	Aug 01	Okt 01	Okt 00	Aug 01	Okt 01	Okt 00	Aug 01	Okt 01	Okt 00	Aug 01	Okt 01	Okt 00	Aug 01	Okt 01
	- in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a -														
Geschäftslage															
Baugewerbe insgesamt	14	11	11	29	30	33	45	48	41	12	11	14	-13	-18	-12
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe darunter ^b	12	10	11	27	31	32	50	46	42	11	13	15	-23	-18	-15
Hochbau	12	13	12	27	31	30	45	44	43	16	12	16	-22	-12	-18
Tiefbau	12	5	9	26	30	37	58	51	43	4	14	11	-25	-30	-9
Ausbaugewerbe	20	14	13	37	28	35	34	49	39	9	9	13	14	-16	-3
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	18	17	16	27	22	31	42	49	33	14	12	20	-12	-23	-6
20 bis 249 Beschäftigte	15	11	11	30	31	34	43	47	41	12	10	14	-8	-15	-11
250 und mehr Beschäftigte	0	0	0	25	43	33	67	43	67	8	14	0	-50	-14	-33
Statusgruppen															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	7	5	11	29	36	31	56	46	47	8	13	11	-28	-18	-16
Neugründungen	17	7	10	26	24	39	51	58	37	6	11	15	-13	-38	-3
Bauhandwerk	20	22	13	30	30	34	36	39	36	14	9	18	0	4	-6
Geschäftsaussichten															
Baugewerbe insgesamt	6	6	6	19	24	19	55	54	54	19	16	21	-49	-40	-50
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe darunter ^b	5	6	4	17	25	21	58	51	53	20	18	22	-56	-39	-51
Hochbau	4	7	4	15	24	21	56	49	50	25	21	25	-61	-39	-50
Tiefbau	6	3	4	20	27	20	64	56	58	10	14	18	-48	-40	-51
Ausbaugewerbe	8	8	9	26	22	18	50	59	58	15	11	16	-32	-40	-48
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	7	10	9	16	22	15	53	50	50	24	18	26	-54	-35	-52
20 bis 249 Beschäftigte	7	6	5	19	24	21	55	53	55	20	17	19	-48	-41	-48
250 und mehr Beschäftigte	0	0	0	33	29	22	58	71	56	8	0	22	-33	-43	-56
Statusgruppen															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	2	1	4	18	27	24	66	60	53	14	12	19	-59	-44	-45
Neugründungen	10	8	7	24	25	23	55	45	54	11	22	16	-32	-34	-40
Bauhandwerk	6	8	7	17	23	15	53	52	55	24	17	24	-54	-38	-58

^a Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet. – ^b Hoch- und Tiefbau werden als Darunterposition ausgewiesen, da ein Teil der an der Umfrage beteiligten Unternehmen keiner dieser Sparten eindeutig zugeordnet werden kann.

Quelle: IWH-Bauumfragen.